



采购风险框架 采购指南说明

2018年6月

采购风险框架 采购指南说明

2018年6月



“署名-非商业性使用-禁止演绎 政府间组织3.0版
知识共享许可协议” (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)

© 2018年亚洲开发银行

6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines (菲律宾马尼拉)

电话: +63 2 632 4444; 传真: +63 2 636 2444

www.adb.org

部分版权所有。2018年出版。

出版物库存编号: ARM189701-3

DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/ARM189701-3>

本出版物中所述为作者个人观点，并不代表亚洲开发银行（亚行）、亚行理事会或其所代表的政府的观点和政策。

亚行不担保本出版物中所含数据的准确性，而且对使用这些数据所产生的后果不承担任何责任。本出版物中提及特定公司或厂商产品并不意味着亚行认为其优于未提及的类似性质的公司或厂商产品，并予以认可或推荐。

在本出版物中指称或引用某个特定版图或地理区域时，或使用“国家”一词时，不代表亚行意图对该版图或区域的法律地位或其他地位做出任何评判。

本出版物采用“署名-非商业性使用-禁止演绎政府间组织3.0版知识共享许可协议” (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>。使用本出版物中的内容即表示同意遵守上述许可协议的条款。有关署名与许可情况，请参阅<https://www.adb.org/terms-use#openaccess>中的规定和使用条款。

本知识共享许可不适用于本出版物中非亚行版权的资料。如某资料另有来源，请联系该资料的版权所有人或出版人获得复制许可。亚行对因使用此类资料所产生的任何索赔不承担责任。

如对本出版物内容有任何疑问或建议，或希望就不适用于上述条款的预期用途获得版权许可，或申请亚行标识的使用许可，请联系pubsmarketing@adb.org。

注：

在本出版物中，“\$”表示美元。

亚行出版物勘误信息可在以下网页查询：<http://www.adb.org/publications/corrigenda>。

译文声明

为扩大读者范围，特将本出版物由英文翻译为中文。亚洲开发银行（亚行）尽力确保翻译的准确性，但英语是亚行的官方语言，因此，本出版物的英文原版是唯一合法的（即官方的和经授权的）文本。任何对本出版物内容的引用，必须以其英文原版内容为准。



使用环保纸印刷

目录

表格和图	v
关于本出版物	vii
缩略语	x
执行概要	xi
一、引言	1
二、目的	4
三、采购风险框架	5
四、风险评估与处理	12
五、采购周期中的风险管理	14
六、参考文献	17
附录1：风险评估表	18
附录2：国别和部门/机构采购风险评估流程	20
附录3：国别采购数据表	26
附录4：国别采购评估工具	28
附录5：国别和部门/机构采购风险评估的指示性任务大纲	36
附录6：部门/机构采购评估工具	38
附录7：国别和部门/机构采购风险评估报告纲要	54

附录8：国别和部门/机构采购风险评估识别的潜在风险	58
附录9：采购风险评估和管理计划模板	61
附录10：采购风险分类工具	62

表格和图

表格

1. 风险管理工具在组织/实体层级的适用性	7
2. 采购周期中的风险管理职责	9
A1.1. 风险可能性	18
A1.2. 风险后果	18
A1.3. 风险评级矩阵	19
A1.4. 风险评级图例	19
A2. 采购缺陷转化为风险的示例	25
A3. 采购数据表	27
A4.1. 国别采购评估工具	27
A4.2. 国别采购评估工具评分指南	30
A6.1. 部门/机构评估工具	38
A6.2. 部门/机构采购评估工具评分指南	44
A10. 项目采购风险分类工具	62

图

1.	风险管理对物有所值的影响	2
2.	亚行采购周期	3
3.	采购风险框架	5
4.	风险管理流程	6
5.	计划编制、投标和实施阶段的风险管理	11
6.	风险处理方案	13
7.	国别和部门/机构采购风险评估流程	15
A10.	采购环境风险矩阵	62

关于本出版物

2017年4月，亚行批准了新的采购框架——《亚行采购政策：货物、工程、非咨询服务与咨询服务》（2017，经不时修订）和《亚行借款人采购规定：货物、工程、非咨询服务与咨询服务》（2017，经不时修订）。上述文件将取代先前的《使用咨询顾问指南》（2013，经不时修订）与《采购指南》（2015，经不时修订）。采购政策和借款人采购规定详细论述了项目执行机构和实施机构在全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金融资的项目中的采购活动。亚行制定2017版采购政策，以期在整个项目采购周期内实现显著的效益和灵活性，并通过再次关注质量、物有所值和量身定制等概念来改进项目交付。

本说明是亚行于2018年出版的指南说明系列中的一部分，该系列为2017版采购政策和借款人采购规定的配套文件。每份说明均阐述了新框架下借款人（包括赠款受款人）、投标人以及民间团体所关注的议题（见下表）。指南说明系列时常交叉引用，应当并行参阅。所有提及“指南说明”之处均指此类说明。该系列将不定期更新，或被替代或撤销。



2017版亚行采购政策和借款人采购规定的指南说明列表

- | | |
|--------------------|-------------------|
| 1. 物有所值 | 14. 高级技术 |
| 2. 采购风险框架 | 15. 质量 |
| 3. 战略采购规划 | 16. 招投标投诉 |
| 4. 采购审查 | 17. 采购中的违规 |
| 5. 替代采购安排 | 18. 停顿期 |
| 6. 公开竞争性招标 | 19. 国有企业 |
| 7. 价格调整 | 20. 电子采购 |
| 8. 异常低价投标 | 21. 咨询服务框架协议 |
| 9. 国内优惠 | 22. 公私合作 |
| 10. 资格预审 | 23. 合同管理 |
| 11. 分包 | 24. 脆弱、受冲突影响和紧急情况 |
| 12. 由亚行借款人管理的咨询服务 | |
| 13. 由亚行借款人管理的非咨询服务 | |

亚行采购改革旨在通过提高整个采购周期的灵活性、质量和效率来确保物有所值（见下图以及《指南说明：物有所值》）。物有所值是综合采购框架的一部分，由三项要素组成：效率、质量和灵活性。透明度和公平性这两项关键原则始终贯穿于该框架的所有要素。



时间

时间是物有所值的重要因素。及时交付一个项目或者快速完成一项流程将为所有利益相关方创造更大的价值。例如，提前完成一个道路项目会为其服务的社区创造经济利益、安全或其他价值。这有助于提高执行机构的投资回报率，并加快中标人的项目与付款周期。同样，延迟交付项目也会导致巨大的价值损失。

要实现采购过程的物有所值，应注意（i）能缩短采购周期时间的事项，或（ii）能加快开发项目交付的事项。



目标

本指南说明旨在为读者详细阐述和解释亚行的2017版采购政策和借款人（包括赠款受款人）采购规定。

本说明明确了读者在实际应用亚行采购政策和借款人采购规定时需要考虑的其他信息。



动态文档

本指南旨在成为可根据需要进行修改的动态文档。

请访问亚行商务中心网站查看最新版本和更新：<https://www.adb.org/business/main>。



读者

在许多情况下，读者应该根据自身需求来使用本指南说明。为保持整套指南说明的一致性，我们对读者有如下假设：

读者是参与全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金所融资项目的专业人士。



常见问题

亚行网站将会提供常见问题、澄清、示例、附加信息、培训链接和其他有用资源。

请访问亚行商务中心网站查看更多信息：<https://www.adb.org/business/main>。



法律与优先顺序

本指南说明解释并阐述了《亚行借款人采购规定：货物、工程、非咨询服务与咨询服务》（2017，经不时修订）中适用于全部或部分由亚行投资贷款（即不含亚行结果导向型贷款和政策性贷款）、赠款（不含亚行管理的技术援助和员工咨询）或亚行管理的基金融资的主权（包括次主权）项目下的执行（和实施）机构的相关条款。

如果本指南说明与借款人采购规定之间存在任何冲突，则以后者为准。融资协议规定了借款人与亚行之间的法律关系。借款人与货物、工程或服务提供商之间的权利和义务由借款人签发的具体采购文件确定，并由借款人与提供商之间签订的合同规定，而不由本指南说明确定。

缩略语

ADB	—	亚洲开发银行
CMP	—	合同管理计划
CPAR	—	国别采购评估报告
CPRM	—	国别项目大检查
CPS	—	国别合作伙伴战略
CSPRA	—	国别和部门/机构采购风险评估
e-GP	—	电子政府采购
MAPS	—	采购系统评估方法
OAI	—	反腐和廉政办公室
P-RAMP	—	采购风险评估和管理计划
PEFA	—	公共支出和财政责任
PPRA	—	项目采购风险评估
PPRR	—	项目采购相关评估
VFM	—	物有所值

执行概要

本指南说明介绍了亚行用于在整个采购周期中管理采购风险的采购风险框架。风险管理的目的是尽量减少不良事件对项目目标的影响。本指南说明阐述了在采购计划编制和合同实施期间如何识别、评估和管理国别和部门/机构层级的风险，以及如何将相关风险作为输入，帮助识别、评估和管理项目层级的风险。

采购风险框架不仅强调风险经识别后必须加以处理和管理，还强调风险管理是一项持续的活动。随着风险的变化和新风险的识别，风险评估和风险处理措施需要不断更新。

有效识别和减轻与采购相关的风险可以：

提高效率，缩短采购时间

- 采购风险框架描述了如何将风险评估的输出作为后续阶段风险评估的输入，从而确保风险管理过程的连续性，无需从一开始就制定后续的每项评估。
- 有效的风险管理降低了项目延期的可能性。

降低风险

- 采购风险框架描述了评估风险和处理方案的流程，使风险得以降低。

实现物有所值

- 物有所值与风险有内在联系。有效的风险管理可以直接改善物有所值，最终使实现项目目标的可能性增大。

一、引言

1.1 本指导说明介绍了亚洲开发银行（亚行）用于在整个采购周期中——从国别合作伙伴战略到合同收尾期间——管理采购风险的采购风险框架。风险管理的目的是尽可能减少可能的不良事件对实现全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金所融资项目之目标的影响。

1.2 采购风险框架阐述了如何识别、评估和管理国家和部门/机构层级的风险，以及如何将相关风险作为输入，帮助识别、评估和管理项目层级的风险。

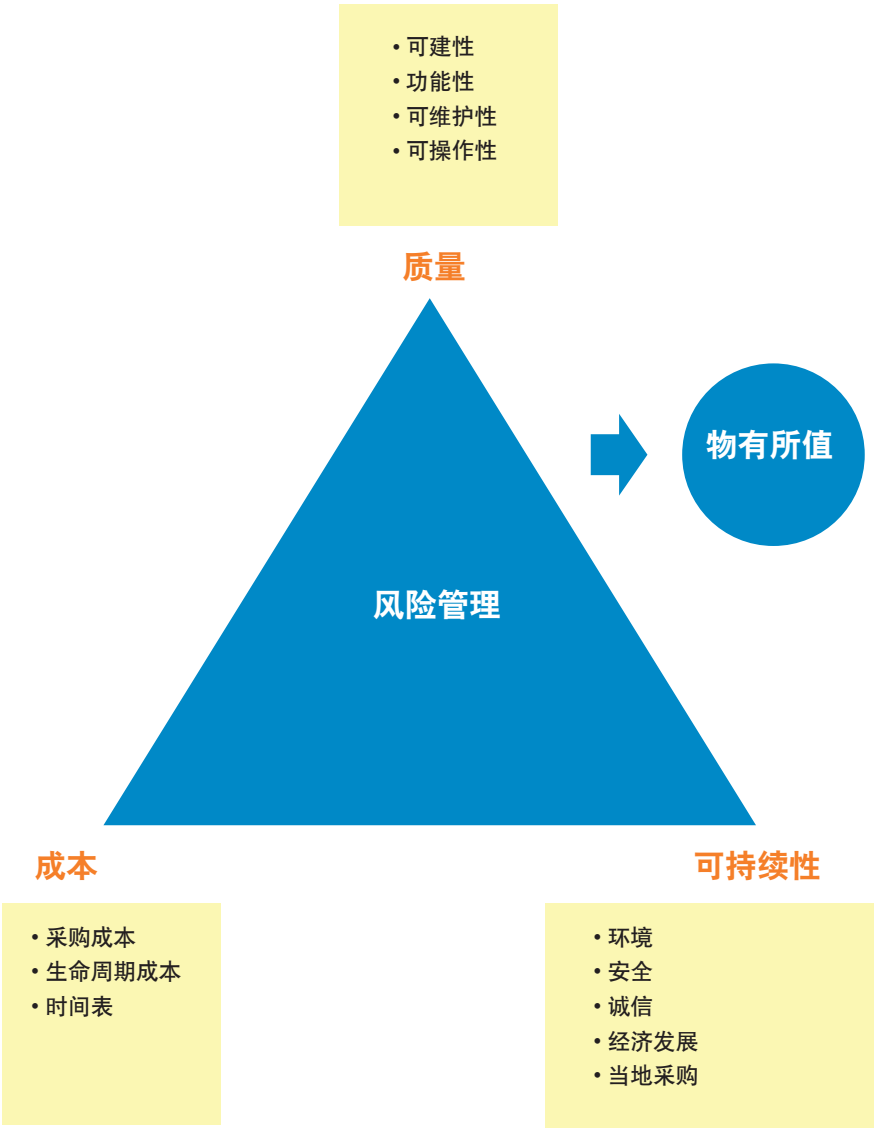
1.3 该框架不仅强调风险经识别后必须加以处理和管理，还强调风险管理是一项持续的活动。随着风险的变化和新风险的识别，风险评估和风险处理措施需要不断更新。

1.4 该框架以原则为基础，而非以遵从性为基础，符合《亚行采购政策：货物、工程、非咨询服务与咨询服务》（2017，经不时修订）和《亚行借款人采购规定：货物、工程、非咨询服务与咨询服务》（2017，经不时修订）的规定。该指南方针支持亚行的核心采购原则——经济性、效率性、公平性、透明度、质量和物有所值。

1.5 风险管理与物有所值密切相关。图1描述了物有所值如何依赖于质量、成本和可持续性，每个方面都列出了对应要素。对这三个方面中任一方面的不利影响都可能对物有所值产生不利影响：

- (i) 如果采购或项目成本的增加与质量或可持续性的改善无关，将会对物有所值产生直接影响。
- (ii) 如果质量的下降与成本的补偿性减少无关，将会对物有所值产生负面影响。
- (iii) 环境污染或者项目安全性或运营安全性欠佳等不利的可持续性结果会对物有所值产生直接的或间接的影响。即使质量和成本目标得以实现，以损害环境为代价来实现目标也会影响物有所值。

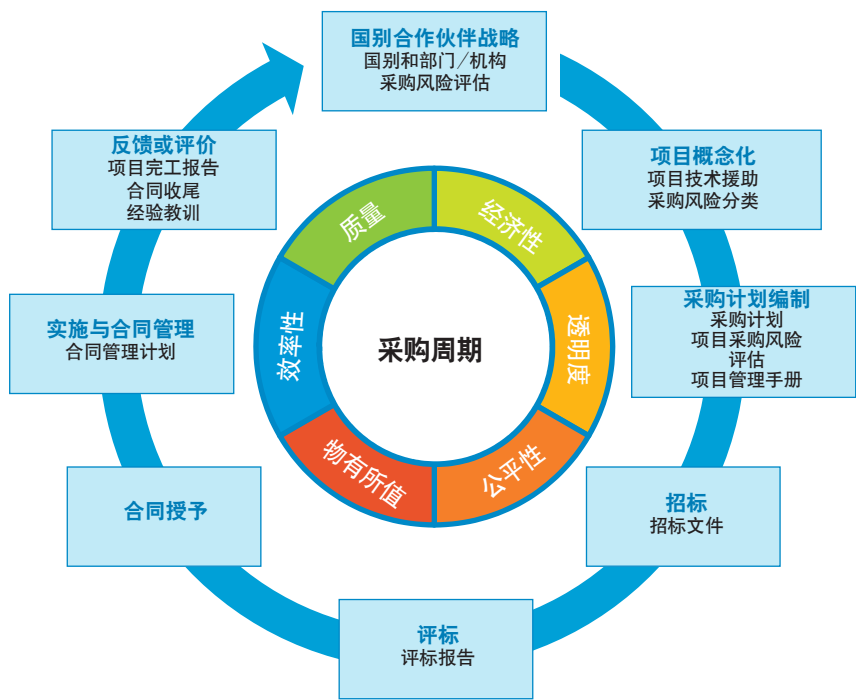
图1：风险管理对物有所值的影响



资料来源：亚洲开发银行。

1.6 风险管理是亚行采购周期的重要组成部分，因为它能确保质量、成本和可持续性风险得以识别和减轻，从而更有可能实现物有所值和项目目标。图2所示为亚行采购周期。

图2：亚行采购周期



资料来源：亚洲开发银行。

二、目的

2.1 本指南说明的目的是介绍亚行的采购风险框架，并说明在采购周期的每个阶段如何应用该框架。

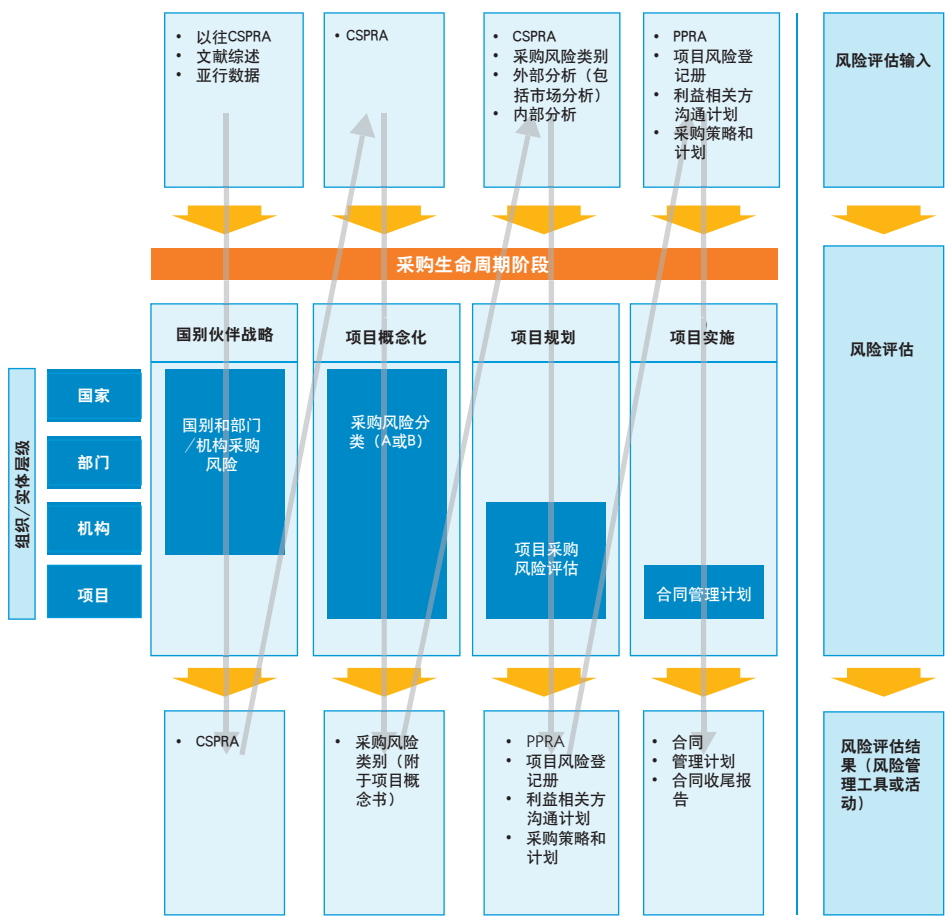
2.2 采购风险框架适用于不同的实体/组织层级（国别、部门/机构和项目），也适用于项目生命周期的每个阶段——生命周期是一个贯穿整个项目和采购周期的连续过程。

2.3 借款人（或赠款受款人）和亚行负责管理采购周期不同阶段的风险，需要携手确保有效地识别和管理风险。虽然借款人对此类行动负有直接责任，但亚行负有受托责任，需要确保风险在国别和部门战略中以及机构和项目层级得到识别和管理。

三、采购风险框架

3.1 图3描述了亚行采购风险框架。

图3：采购风险框架



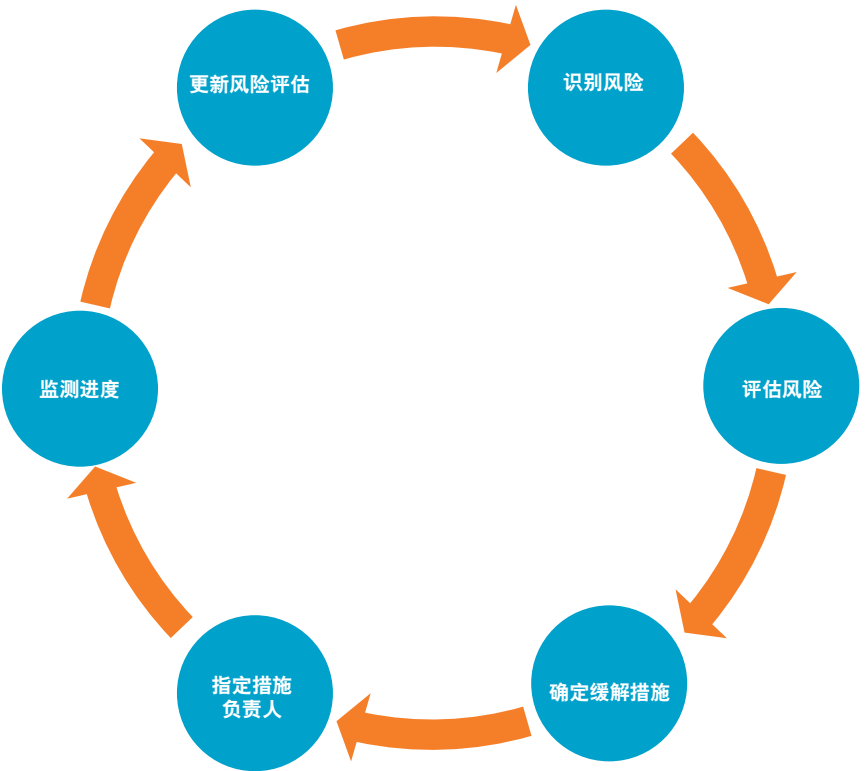
ADB = 亚洲开发银行，CSPPRA = 国别和部门/机构采购风险评估，PPRA = 项目采购风险评估。

资料来源：亚洲开发银行。

3.2 采购风险框架遵循以下原则：

- (i) 它围绕风险管理流程构建。
- (ii) 它适用于不同的组织/实体层级。
- (iii) 它适用于整个采购周期。
- (iv) 它具有连续性，贯穿整个采购周期。
- (v) 风险在识别后需加以管理。

图4：风险管理流程



资料来源：亚洲开发银行。

A. 采购风险框架围绕风险管理流程构建

3.3 采购风险框架围绕图4所示的风险管理流程构建，从风险识别开始。

3.4 图3中的采购风险框架显示了在采购周期各阶段用于识别风险的输入。这些输入用于帮助识别每个阶段的风险。然后，根据可能性和后果进行风险评估。风险评估程序的产出是确定和实施风险缓解措施。缓解措施的实施是通过将相关措施按需分配给适当的一方来实现的。缓解措施的进展应持续加以监测，以确保相关措施得到落实且行之有效。最后，更新风险评估，以反映风险的变化或新出现的风险。

B. 采购风险框架适用于不同的组织/实体层级

3.5 采购风险框架适用于国别、部门/机构和项目层级。图3所示为采购周期的各个阶段所开展的不同类型的风险评估，具体列于表1中。

表1：风险管理工具在组织/实体层级的适用性

风险管理工具	适用性				备注
	国别	部门	机构	项目	
国别和部门/机构采购	✓	✓	✓		在国别和部门/机构采购风险评估中，考虑与国别和部门/机构采购能力相关的采购风险
风险评估采购风险分类	✓	✓	✓	✓	在对项目采购风险进行分类时，一并考虑国别和部门/机构采购风险评估与项目风险
项目采购风险评估			✓	✓	在项目采购风险评估中，一并考虑机构能力以及项目采购风险
合同管理计划				✓	将项目采购风险评估中的相关风险贯彻到合同管理计划中

CSPRA = 国别和部门/机构采购风险评估，PPRA = 项目采购风险评估。

资料来源：亚洲开发银行。

C. 采购风险框架适用于整个采购周期

3.6 采购风险框架始于编制国别合作伙伴战略之时。此时，制定国别和部门/机构采购风险评估，从而确定国别和部门/机构层级的风险。国别和部门/机构采购风险评估的评估项目包括：管理公共采购的立法和监管框架、体制框架和管理能力、采购业务和市场惯例以及公共采购系统的诚信和透明度。

3.7 在项目概念化阶段，亚行将采购风险划分为“A”类或“B”类风险；这种分类可用于确定亚行采购资源在项目准备中的参与程度。

3.8 项目采购风险评估在采购计划编制阶段进行，考虑与项目相关的特定风险以及有关供应市场的详细信息。有关项目采购风险评估流程的更多信息，请参阅《指南说明：战略采购规划》。

3.9 合同管理计划是一种风险管理工具，用于确保实施和合同管理阶段的相应采购风险得到有效管理。有关合同管理计划的更多信息，请参阅《指南说明：合同管理》。

3.10 借款人和亚行负责整个采购过程的各种不同风险管理活动，双方需携手确保有效识别和管理风险。虽然借款人对此类行动负有直接责任，但亚行负有受托责任，需确保风险在国别和部门战略中以及机构和项目层级得到识别和管理。表2概述了亚行和借款人在风险管理方面的职责。

3.11 在采购计划编制阶段，借款人负责直接行动，而亚行将向借款人提供相关信息和输入，供借款人在制定采购计划时使用。亚行将开展项目采购风险评估，以识别与项目相关的潜在风险，评估风险水平，并提出缓解措施。

D. 采购风险框架具有连续性，贯穿整个采购周期

3.12 风险管理始于编制国别合作伙伴战略阶段，贯穿整个采购周期。采购风险框架每一阶段的输出将成为下一阶段的输入。每项风险评估都建立在前一风险框架阶段的基础之上，并且随着评估的重点越来越具有项目针对性，风险评估将获得更多的信息补充。

表2：采购周期中的风险管理职责

采购周期阶段	风险管理工具	职责分配	
		亚洲开发银行	借款人
国别合作伙伴战略	国别和部门/机构采购风险评估	负责方	磋商方
项目概念化	采购风险分类	负责方	磋商方
采购计划编制	项目采购风险评估	当责方	负责方
实施与合同管理	合同管理计划	磋商方	负责方

资料来源：亚洲开发银行。

3.13 据图3显示，国别和部门/机构采购风险评估的输入包括：

- (i) 以往国别和部门/机构采购风险评估的输入；
- (ii) 文献综述（例如基于经济合作与发展组织“采购系统评估方法”的评述、按照“公共支出和财务问责”框架完成的评估以及互联网搜索）；以及
- (iii) 亚行相关数据审查（包括亚行反腐和廉政办公室开展的国别采购数据和项目采购相关审查等信息）。

3.14 相应地，在项目概念化阶段进行的项目采购风险分类将国别和部门/机构采购风险评估作为输入，帮助确立项目的采购风险类别。

3.15 在采购计划编制阶段，除外部（包括市场）分析和内部需求分析以外，国别和部门/机构采购风险评估和采购风险类别也是项目采购风险评估的输入。相关输出包括：项目采购风险评估、项目采购风险登记册、利益相关方沟通计划（可能会有）以及采购策略和计划。

3.16 项目采购风险评估、采购风险登记册、利益相关方沟通计划以及采购策略和计划都是合同管理计划的输入，而合同管理计划用于在合同实施期间管理风险。

3.17 在采购风险框架的每个阶段，重点会不断缩小，前一阶段识别的风险会根据其与当前评估的相关性进行过滤。例如，在制定项目采购风险评估时，重点从国别和部门缩小到机构和项目，而在国别和部门/机构采购风险评估所识别的风险中，只有对项目有风险的风险才会考虑纳入项目采购风险评估。

E. 风险在识别后需加以管理

3.18 本指南说明强调的一个要点是，仅仅识别和评估风险是不够的。要将风险降低到可接受的水平，必须确定能有效降低风险的缓解措施，且相关措施必须加以实施。为了确保相关措施得到落实，需要对相关措施的实施进度进行监测和管理。

3.19 为了能够监测和管理缓解措施，应将缓解措施记录在风险评估文件中。

3.20 风险管理并非是一次性的活动。在最初的风险评估之后，风险可能会发生变化，或者新的风险可能会显现。风险评估应根据情况变化或关于风险的新信息，在采购过程的关键点进行更新，以确保风险得到有效的管理。

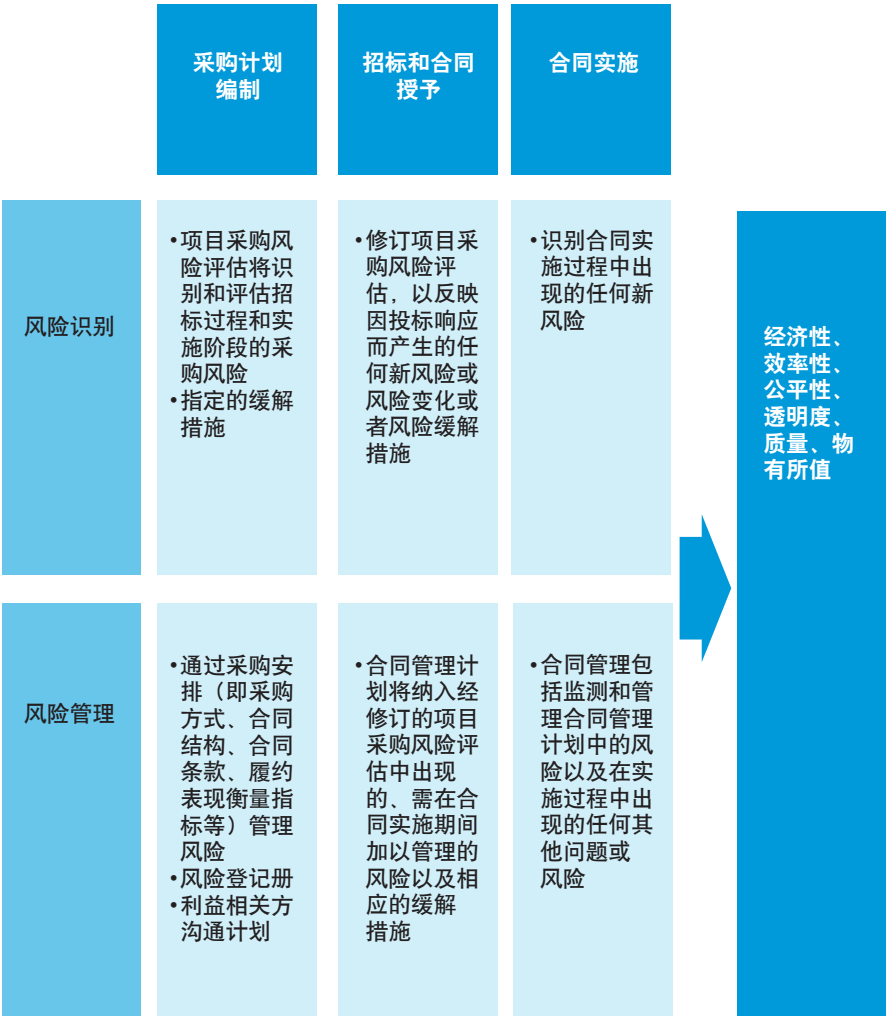
3.21 图5描述了如何在从投标和合同授予到合同实施的整个过程中对项目采购风险评估和采购计划编制阶段所识别的风险加以管理。

3.22 项目采购风险评估中识别的风险是通过采购方式、合同结构、合同条款和履约表现衡量指标等采购安排的选择以及其他缓解措施来管理。项目采购风险评估以及任何相关的风险登记册和/或利益相关方沟通计划都应将缓解措施和行动的责任人记录在案。

3.23 随着项目进入招标阶段，应对项目采购风险评估和风险登记册进行重新审查，同时考虑投标响应中出现的任何能影响风险或缓解措施的新信息。例如，招标澄清可包括最初未预见的规范变更和投标人结构的变更，这可能需要采取额外的措施来减轻实施风险。

3.24 在评标和合同授予之后，除缓解措施和行动的责任人外，项目采购风险评估中更新的相关风险也应纳入合同管理计划中。此外，合同管理计划还应包括项目采购风险评估中未包含的与合同实施相关的任何其他风险（以及缓解措施）。合同管理计划中的风险和缓解措施需要由借款人监测，以确保措施得以落实和发挥效用。这可以通过将审查合同管理计划中的风险登记册作为与承包商之间的合同管理会议的常设项目来实现。风险的任何变化或任何新识别的风险都应反映在风险登记册中。

图5：计划编制、招标和实施阶段的风险管理



CMP = 合同管理计划，PPRA = 项目采购风险评估。

资料来源：亚洲开发银行。

四、风险评估与处理

4.1 风险经识别后应进行评估，并考虑处理方法。

A. 评估风险

4.2 风险评估包括以下步骤：

- (i) 预估风险发生的可能性；
- (ii) 预估风险发生的后果；
- (iii) 确定风险评级；以及
- (iv) 对待处理的风险进行优先级排序。

4.3 附录1中的风险可能性参照表应用于预估风险发生的可能性，范围从“极少发生”到“几乎肯定发生”。相关风险的风险可能性评分应根据风险发生的可能性来确定，分值在1到5之间。

4.4 附录1中的风险后果参照表应用于预估风险发生的后果，范围从“无关紧要”到“严重”。风险后果参照表根据风险对实现亚行的经济性、效率性、公平性、透明度、质量和物有所值等核心采购原则产生负面影响的方式，对风险的影响进行分类。

4.5 风险发生的后果应利用该清单中最适当的类别来预估。如果某项风险的影响不止一个影响类别，则应记录最高等级的影响。相关风险基于最高等级影响的风险后果评分应根据风险发生的后果来确定，分值在1到5之间。

4.6 风险评级应使用附录1中的风险评级矩阵来确定，通过风险可能性评分和风险后果评分来确定风险评级。例如，风险可能性评分为4（“可能”）、风险后果评分为3（“中等”）的风险评级为“高”（附录1）。

4.7 相关风险应确定进行处理的优先顺序。评级为“极高”和“高”的风险应予以特别关注，但也应视情况考虑缓解“中等”和“低等”风险的处理方法。

B. 处理风险

4.8 在对风险进行评估之后，每项风险都应该按照图6所述四种方法中的一种处理：“回避”、“降低”、“转移”或“接受”。

图6：风险处理方案

回避	<ul style="list-style-type: none">通过决定不继续进行项目或活动来避免风险。
降低	<ul style="list-style-type: none">通过采购方式、合同条款和条件、合同管理活动、质量控制手册、培训等，减少风险发生的可能性。通过应急计划、活动或业务的重新安置等，减少风险发生的后果。
转移	<ul style="list-style-type: none">通过合同条款、责任和赔偿、保险等，将风险转移给另一方。
接受	<ul style="list-style-type: none">接受风险，不采取缓解措施。这可能是因为风险评级太低，不必采取缓解措施；没有处理方案；和/或处理成本高于收益。

资料来源：亚洲开发银行。

4.9 在某些情况下，唯一可行的缓解措施可能是“回避”。例如，可以要求将亚行标准文件用于全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金所融资的所有合同，从而减轻不成熟国别采购系统中的风险。

4.10 风险缓解措施应在降低风险的效果与实施成本和工作量之间取得平衡。评级为“极高”的风险可能需要额外的资源和特定的管理计划。

五、采购周期中的风险管理

A. 国别和部门/机构采购风险评估

5.1 在国别合作伙伴战略的制定过程中，亚行会进行国别和部门/机构采购风险评估。该评估全面涵盖了国别和部门/机构层级的采购风险。评估的水平将取决于现有的知识以及对参与项目的部门/机构的了解。

5.2 国别和部门/机构采购风险评估定期进行，最好与国别合作伙伴战略的制定同时进行。然而，如果已经确定了可能对风险评级产生实质性影响的重大变化，那么在制定国别合作伙伴战略期间可以随时对该评估进行更新。

5.3 国别和部门/机构采购风险评估为采购周期中项目概念化阶段的项目概念制定和采购风险分类提供信息。它还为采购计划编制阶段的项目采购风险评估提供关键的背景信息。图7描述了实施国别和部门/机构采购风险评估的流程。

5.4 国别和部门/机构采购风险评估通常从计划编制阶段开始，包括对现有国别采购评估和经验进行文件审核以及运用工具去评估国别采购风险。该项审查的目的是制定现场工作计划，以及与政府和其他利益相关方进行讨论。

5.5 与政府和其他利益相关方进行讨论的目的是验证最初的国别采购评估，并评估关键行业的部门/机构风险。讨论结果记录在国别和部门/机构采购风险评估报告中。

5.6 最后，将国别和部门/机构采购风险评估中确定的劣势转换成风险，继而评估风险，确定风险处理方法，并将风险和缓解措施记录在采购风险评估和管理计划中。然后，确定总体国别采购风险以及每个关键行业的总体部门风险。

5.7 附录2详细描述了国别和部门/机构采购风险评估流程，并提到了本指南说明附录3到附录9所列的工具和模板。

图7：国别和部门/机构采购风险评估流程



ADB = 亚洲开发银行，CSPRA = 国别和部门/机构采购风险评估，P-RAMP = 采购风险评估和管理计划。

资料来源：亚洲开发银行。

B. 项目概念化

5.8 在项目概念化阶段，总体项目采购风险分类由亚行指定为“A类”或“B类”。分类主要用于指导项目准备和尽职调查工作。

5.9 “A类”表示高风险；对于此类项目，亚行采购团队将积极参与整个项目准备和处理过程。

5.10 项目采购风险分类取决于（i）国别和部门（或机构，如适用）的采购环境和（ii）特定项目的特征。

5.11 第一步是根据国别和部门/机构采购风险评估中识别的、与项目相关的国别风险和部门或机构风险来评估采购环境风险。然后，使用附录10中的采购环境风险矩阵来确定采购环境风险等级。

5.12 接着，应该填写附录10中的项目采购风险分类工具。如果工具中一个或多个问题的答案为“是”，亚行应评估并确定是否需要向借款人提供额外的采购支持，或者经评估的借款人是否有足够的资源和/或机构能力来解决采购问题。

5.13 如果认为有必要提供额外的采购支持，项目采购风险类别应视为“A”类。如果不需要，则视为“B”类。

C. 采购计划编制

5.14 在采购计划编制阶段，有必要通过制定项目采购风险评估来评估项目的采购和市场风险。

5.15 国别和部门/机构采购风险评估是项目采购风险评估的一项输入。该评估中的信息需要进行审查，以确定能否广泛使用以及是否仍适用于项目。如果不再适用，则应在制定项目采购风险评估之前更新国别和部门/机构采购风险评估。

5.16 在这一阶段，将会有更多关于项目本身、具体参与机构、需求的性质和范围以及合同设想的信息。项目采购风险评估将使用上述信息以及国别和部门/机构采购风险评估来更准确地评估项目的采购风险，包括市场风险。有关项目采购风险评估的更多信息，请参阅《指南说明：战略采购规划》。

5.17 项目采购风险评估和相关的采购风险登记册将用于制定采购计划。

D. 实施与合同管理

5.18 在授予合同时，应对项目采购风险评估和风险登记册中识别的风险进行审查，以确定其与合同实施阶段及合同管理计划中包含的相关风险的相关性。此外，风险的任何变化和任何新识别的风险以及相关的缓解措施都应该纳入合同管理计划中。

5.19 在整个实施过程中，合同管理计划和风险登记册应持续更新，以反映风险的任何变化或任何新的风险，以便有效地管理风险，直至项目完成。更多有关信息，请参阅《指南说明：合同管理》。

六、参考文献

6.1 如需更多信息，可参阅以下亚行指南说明：

- (i) 《指南说明：物有所值》；
- (ii) 《指南说明：战略采购规划》；以及
- (iii) 《指南说明：合同管理》。

附录1：风险评估表

A1.1 表A1.1、A1.2和A1.3分别描述了风险可能性、风险后果和风险评级矩阵。表A1.4所示为风险评级图例。

表A1.1：风险可能性

描述符	可能性评分	描述	指示性概率
几乎肯定发生	5	将会发生	> 95%
很可能发生	4	可能会发生	66%–95%
可能发生	3	在某个阶段可能会发生	26%–65%
不大可能发生	2	如果发生会令人惊讶	5%–25%
极少发生	1	可能永远不会发生	< 5%

资料来源：亚洲开发银行。

表A1.2：风险后果

		已识别的风险如何影响以下原则的实现					
描述符	后果评分 ^a	经济性	效率性	公平性	透明度	质量	物有所值
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
无关紧要	1						
较小	2						
中等	3						
较大	4						
严重	5						

^a 对于已识别的每项风险，评估人为每个相关的核心采购原则设定后果评分。如果一项风险对多个原则产生影响，则应记录最高评级的影响，并作为表A1.3风险评级矩阵的输入，帮助确定风险评级。

资料来源：亚洲开发银行。

表A1.3：风险评级矩阵

		风险后果				
		无关紧要	较小	中等	较大	严重
		1	2	3	4	5
风险可能性	几乎肯定发生	5	中	中	高	极高
	很可能发生	4	中	中	高	极高
	可能发生	3	低	中	中	高
	不大可能发生	2	低	低	中	高
	极少发生	1	低	低	低	中

资料来源：亚洲开发银行。

表A1.4：风险评级图例

极高	
高	
中	
低	

资料来源：亚洲开发银行。

附录2：国别和部门/机构 采购风险评估流程

A2.1 国别和部门/机构采购风险评估是为编制新的国别合作伙伴战略提供输入而进行的专题和部门分析的一部分。它还在采购周期的项目概念化阶段为项目采购风险分类提供输入，并在采购计划编制阶段为项目采购风险评估的制定提供输入。国别和部门/机构采购风险评估引入了亚洲开发银行（亚行）第二轮治理和反腐败行动计划的相关要求。

A2.2 国别和部门/机构采购风险评估流程将在下文详细描述。

A. 编制评估计划

A2.3 亚行（或亚行挑选的咨询顾问）将执行国别和部门/机构采购风险评估。为了编制评估计划并确定所需的资源，根据现有的采购评估以及亚行在相关国家和关键部门的采购经验进行初步的文件审核。

1. 文献综述

A2.4 这一步的目的是查找与公共采购系统有关的资料。这可以包括但不限于

- (i) 亚行的国别和部门/机构采购风险评估报告：亚行可能已经进行此类评估（或以不同名称进行的其他类似评估）。此类报告可从亚行网站或亚行有关部门获得。
- (ii) 国别采购评估报告（CPAR）：这是世界银行协助其成员国分析其采购政策、组织和程序的主要工具。亚行和其他发展合作伙伴定期参加该评估活动。公开的国别采购评估报告可从世界银行网站（<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/document-type/540617>）获得。
- (iii) 经济合作与发展组织发展援助委员会的采购系统评估方法（MAPS）：该方法最初构建于2003-2004年，旨在提供一种评估采购系统质量和效果的通用工具。

- (iv) 公共支出和财政责任（PEFA）：公共支出和财政责任项目成立于2001年，是一项多捐助方伙伴关系，旨在评估国家公共支出、采购和财政责任系统的状况。公共支出和财政责任框架通过31项指标来评估一个国家的公共财务管理，其中一项指标用于评估采购监测、采购方式、采购信息公共获取渠道和采购投诉管理。公开的公共支出和财政责任评估可从该项目网站获得：www.pefa.org。
- (v) 互联网搜索：各种双边捐助机构和非政府组织定期评估公共采购系统，包括从信托风险评估的角度（即英国国际发展部，收入观察等）开展的评估。应通过“采购信用评估[国家名称]”进行网络搜索，以确定其他二手信息来源。网络搜索还应包括各种国际金融机构开展的电子采购评估、案例研究、演示文稿和/或与相关国家有关的研究论文。

2. 亚行的采购经验

A2.5 除了现有的采购系统评估之外，亚行自身在国别和部门/机构层级的经验也应进行审查：

- (i) 国别采购数据：审查相关国家和优先部门当前有效的合同项目，以识别潜在的风险。相关项目应从合同总数、合同价值和有效合同等角度以及合同变更的经验进行审查。有关评估和潜在来源可能需要的数据，请参阅附录3。
- (ii) 现有国别合作伙伴战略、国别援助规划评估和/或国别合作伙伴战略最终审查：应审查现有国别伙伴战略和相关经验教训，以便更好地了解亚行在国家层面的业务以及部门和专题优先事项。对于2008年以后编制的国别合作伙伴战略，应为相关国家和若干优先部门提供采购风险评估和管理计划。采购风险评估和管理计划的质量、完整性和及时性应进行评估。如果预期采购是针对某些部门，则审查与有关国别合作伙伴战略（或国别合作伙伴战略更新）一起编制的任何部门路线图可能会有所裨益。
- (iii) 反腐和廉政办公室项目采购相关审查：反腐和廉政办公室对正在进行的由亚行融资、管理和支持的项目进行项目采购相关审查，以评估其是否符合相关政策、指导方针和融资协议。审查重点是预防和发现诚信违规行为。反腐和廉政办公室还进行后续审查，以评估项目采购相关审查建议的落实进度。项目团队应咨询反腐和廉政办公室，以更好地识别和分析可能导致诚信违规行为的项目采购风险。项目采购相关审查报告可从<http://www.adb.org/site/integrity/project-procurement-related-review>获取。

- (iv) 亚行独立评估局报告。在某些情况下，亚行独立评估局也可能会针对亚行在各国所融资项目的执行情况编写报告，以确定采购相关问题；将此类报告作为初步评估的一部分进行审查可能会有所裨益。
- (v) 国别项目大检查（CPRM）报告：年度国别项目大检查的目的是从其是否在批准的期限和预算内完工以及其对部门成果和产出的贡献等方面来审查项目的整体绩效。国别项目大检查（i）对特定国家常见的项目实施问题和制约因素进行研究分析，并制定适当的补救措施；（ii）与执行机构一起审查项目，并针对遇到的具体问题提出解决方案；（iii）对选定的问题项目进行实地考察，以评估已识别问题的严重程度和影响；以及（iv）商定有可量化监测指标的、有时限的行动计划，以补救或改善项目的绩效。国别项目大检查报告和检查团出差工作报告均应进行审查，以识别潜在的采购风险。
- (vi) 采购委员会的决定：亚行采购委员会对涉及亚行优先部门执行和实施机构的项目所做的决定应进行审查。关键信息和/或审查结果可表明国别和/或部门采购实践中可能存在的缺陷。
- (vii) 电子采购评估：亚行对电子采购系统进行评估，以确定其是否适用于由亚行融资的项目。评估的目的是确保执行机构的电子采购系统符合多边开发银行电子采购指南，并确保该系统符合2017版亚行借款人采购规定。
- (viii) 项目完工报告：项目完工报告可能包含关于已完工项目的采购活动的经验教训和建议。

3. 国别采购评估工具的应用

A2.6 初步的国别评估将确定完成国别和部门/机构采购风险评估所需的其他资料，并确定收集资料所需的资源和开展实地工作的最适当方式。

A2.7 从文献综述和亚行经验中收集的信息将用于从国家层级的政策、规则、法规和制度等方面回答有关国家公共采购环境的基本问题，使亚行能够确定与亚行核心采购原则相冲突的主要方面。初步的国别评估将计算出每一项指标的初步评分、四项要素中每一项要素的平均分以及相关国家的总平均分。评分将表明国别采购系统的成熟程度。

A2.8 附录4介绍了国别采购评估的工具和评分指南，可用于评估管理公共采购的立法和监管框架、体制框架和管理能力、采购业务和市场惯例以及公共采购系统的诚信和透明度。相关工具还可以评估信息鸿沟或过时信息，并包含一些与电子采购相关的问题以及国别和部门/机构采购风险评估可能需要的验证或更新。

A2.9 由于亚行发展中成员体对使用电子政府采购越来越感兴趣，因此有必要对国别电子政府采购系统的成熟度进行评估，以作为国别采购风险评估的一部分。电子政府采购系统的评估应参照《指南说明：电子采购》进行。

4. 市场风险评估

A2.10 对于接受评估的每个国家和部门/机构，市场评估均需覆盖相关的产品/服务市场和任何跨领域的市场风险，包括国内供应机会、国外供应机会、金融和证券渠道、供应链制约因素、国内优惠的申请、对外国投标人的限制、许可、登记等。

5. 任务大纲——国别和部门/机构采购风险评估

A2.11 任务大纲将为国别和部门/机构评估提供指导。任务内容至少包括（i）确认初始国别采购评估的结果，在必要时更新信息鸿沟和国别采购系统的叙述性描述，包括电子政府采购系统的使用；（ii）评估部门采购绩效；（iii）评估国别和部门/机构采购风险，并确定缓解措施（即制定购风险评估和管理计划）；以及（iv）编制国别和部门/机构采购风险评估报告。附录5提供了指示性的任务大纲。

6. 国别考虑因素

A2.12 在规划国别和部门/机构采购风险评估时，应考虑以最具成本效益的方式达到可接受的满意程度。根据国家的大小、权力下放的程度、亚行远期计划的区域重点和/或亚行在某一部门的项目规模，可能有必要采用经过调整的国别和部门/机构采购风险评估方法。例如：

- （i）对于较大的发展中成员体，特别是当亚行的项目具有地域集中或政府服务（包括采购）高度分散的特征时，应考虑进行地方层级的采购评估。
- （ii）对于规模较小的项目，由于贷款或赠款融资有限，更适合作为项目处理的一部分进行部门/机构采购评估。
- （iii）对于规模较大的项目，或涉及占主导地位的部门机构的项目，部门评估最好在机构层级进行，而不是在部门层级进行汇总。
- （iv）如果由亚行贷款和赠款融资的业务集中于一个子部门，那么在该子部门级别开展部门/机构评估可能更为合适。
- （v）脆弱或受冲突影响的情况需要特别的考虑，不仅需要考虑如何评估国别、部门和/或机构采购风险，而且需要考虑如何发现机会以提高有效实施项目所需的灵活性。¹

¹ 更多有关信息，请参阅（i）《指南说明：脆弱、受冲突影响和紧急情况》和（ii）亚行2012年《在脆弱和受冲突影响情况下不同的工作方式——员工手册》。马尼拉。

7. 与政府沟通

A2.13 规划完成后，亚行团队应安排对有关的政府客户和主要部门机构进行评估。还应考虑政府对等部门和其他发展伙伴的参与程度。

B. 开展评估：确认国别采购评估并完成部门/机构采购评估

A2.14 国内评估将包括与各种利益相关方进行讨论，相关的利益相关方包括政府、发展合作伙伴、相关地方产业以及活跃于亚行关键部门的公民社会组织。国内评估将更新和核实文件审核期间收集的信息，并评估部门/机构采购绩效。

A2.15 附录6提供了部门/机构调查问卷和评分指南。该工具应该应用于每一个接受评估的部门，以确定各部门之间的采购能力差异程度，并与国别采购系统所体现的预期能力进行比较。部门评估模板包括进行访谈时应使用的调查问卷以及评分指南。部门得分应该反映各机构的平均得分。调查问卷应由评估人员使用。它并不是一种自我评估工具。

A2.16 评估结果需进行分析，并为完成国别和部门/机构采购系统的叙述性评估奠定基础。附录7提供了一个带有注释的国别和部门/机构采购风险评估报告大纲。

A2.17 对于相关国家和接受评估的每个优先部门，报告应包含采购系统（国家层级）和采购实践（部门或机构层级）的说明、采购系统或实践的优势（通常为平均得分为2或3的领域）以及已确定的任何缺陷（通常为平均得分为0或1的领域）。

C. 确定风险分类

A2.18 国别和部门/机构采购风险评估中所确定的国别采购系统和部门/机构采购实践的潜在缺陷应进行进一步审查，以确定相关缺陷对全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金所融资项目构成风险的程度。

A2.19 第一步是识别评估中出现的潜在风险。附录8列出了国别和部门/机构层级的指示性采购风险清单。

A2.20 国别和部门/机构采购风险评估中所确定的缺陷可能需要收集额外的信息，以确定缺陷的根本原因以及缺陷如何导致风险。表A2提供了已识别的缺陷如何转化为潜在风险的示例。

A2.21 一旦识别出风险，即有必要对其进行评估，以确定风险是否可能发生；如果可能发生，应确定其可能对亚行贷款和赠款业务产生的影响。风险必须根据风险评级和确定的处理方法来确定优先级，以减轻和管理风险。本指南说明第四部分详细介绍了如何评估风险和制定处理方案。

A2.22 如果相关国家（或具体执行机构）使用电子采购系统，则风险评估应表明这是否有助于管理采购风险。它应明确指出目前进一步完善电子采购系统的范围和计划。报告还应提及与使用电子采购相关的风险（如有）以及如何减轻相关风险。

A2.23 一旦风险被识别和分类，并确定缓解措施，即可制定采购风险评估和管理计划。风险应在国家层级和具体部门/机构层级之间进行分解，并对相关国家和接受评估的各部门进行总体风险评级。附录9提供了标准模板。

A2.24 风险评估的最后一步是确定总体国别采购风险和所审查的每个核心部门/机构的总体采购风险。总体风险评级应定为极高、高、中或低，并反映在采购风险评估和管理计划中。在考虑总体评级时，评估人员会考虑已识别风险的累积影响和产生影响的可能性。这需要专业判断，不应仅依靠单项风险评级的直接平均值。

表A2：采购缺陷转化为风险的示例

缺陷	主要部门机构使用直接选择法作为默认的采购方式
风险	选中不具备足够资格和能力的投标人
潜在影响	缺乏透明度、采购延迟、价格上涨、质量下降、采购资产使用寿命缩短、声誉风险

资料来源：亚洲开发银行。

附录3：国别采购数据表

A3.1 采购数据可从相关政府机构、其统计局或已公布的报告中获取。具体做法因国而异。对于全部或部分由亚洲开发银行（亚行）贷款或赠款或亚行管理的基金所融资的项目，采购数据应从有关执行机构和实施机构获取。亚行贷款和赠款财务信息服务及其采购审查系统也可提供某些数据。数据应至少取自过去的两到三年，以确保分析有意义。

A3.2 评估人获取的数据应使用表A3编制。根据评估人员的专业判断，可以根据需要添加更多列。应为每个接受评估的部门或机构制作一张表格。已填妥的表格将附在报告的后面。报告还应附上所使用的其他数据或信息。这可能包括合同变更、合同授予所需时间、竞争水平、不当采购数量、重新投标合同数量、取消合同数量、投诉数量以及电子采购系统的使用范围等数据。

表A3：采购数据表

部门或机构名称：							
获取以下期间的数据：							
编号	资金来源	项目名称	合同说明	采购（选择）方 式/招标程序	合同授予 金额	中标人	国籍
一、货物采购							
1							
2							
3							
等							
二、工程采购							
1							
2							
3							
等							
三、咨询服务采购							
1							
2							
3							
等							
四、非咨询服务采购							
1							
2							
3							
等							

资料来源：亚洲开发银行。

附录4：国别采购评估工具

A4.1 表A4.1描述了国别采购评估工具。表A4.2描述了该工具的评分指南。

表A4.1：国别采购评估工具

指标	得分	必要的说明/验证或澄清
1. 法律和监管框架	<i>[平均分 1.1–1.5]</i>	
1.1 是否有全面的公共采购法律，包括配套法规、标准招标文件、操作手册或指南？		<i>[评估人员应提供叙述性回复，并确定是否需要其他信息或验证。]</i>
1.2 法律框架是否将公开竞争性招标作为默认的采购方式，并明确何时可以使用其他竞争性较弱的方式？		
1.3 法律框架是否支持非歧视性参与（即所有符合条件的投标人均可参与，并且如果需要登记，该要求亦不构成参与投标的障碍）及透明的招标程序（包括广告、招标文件、投标评审、投诉机制）？		
1.4 投标人和咨询公司的国籍及/或货物、工程和服务的原产地是否存在限制或优惠？		
1.5 法律和监管框架是否允许使用电子采购系统？		
2. 体制框架和管理能力	<i>[平均分 2.1–2.6]</i>	
2.1 采购周期是否需要与年度预算周期挂钩（即采购活动是否只能在按时拨付预算后方可开始）？		

接下页

表A4.1 (续)

指标	得分	必要的说明/验证或澄清
2.2 系统是否通过适当的规划来提高效率?		
2.3 采购系统是否具有监督或监管机构?		
2.4 是否有全国性的公共采购能力建设或专业化方案?		
2.5 公共采购部门是否设有专门的电子采购小组?		
2.6 如果采用电子采购系统, 是否有开展能力建设和分析其有效性的结构化方法?		
3. 采购业务和市场惯例	<i>[平均分 3.1–3.5]</i>	
3.1 私营部门是否具有竞争力、组织完善且能进入市场?		
3.2 是否有措施来确保招标前成本估算的充分性和准确性, 以及管理合同价格变动?		
3.3 私营部门是否能够进入和参与电子采购?		
3.4 商业银行的惯例做法是否充分支持私营部门的行业运营和采购业务?		
3.5 是否有接收和处理意见、投诉和抗议的机制?		
4. 公共采购系统的诚信和透明度	<i>[平均分 4.1–4.4]</i>	
4.1 是否有正式的内部控制和审计框架?		
4.2 有关公共采购的信息是否易于查找、全面且紧密相关?		
4.3 投标人和其他利益相关方能否通过电子采购系统轻松获取采购信息?		
4.4 国家是否制定有道德和反腐败措施?		
国别平均得分	<i>[平均分1, 2, 3, 和4]</i>	<i>[结论: 说明整体初步评估]</i>

资料来源: 亚洲开发银行。

表A4.2：国别采购评估工具评分指南

指标/问题	评分指南
1. 法律和监管框架	
1.1 是否有全面的公共采购法律，包括配套法规、标准招标文件、操作手册或指南？	3 – 有相关文件，且文件之间相互一致。 2 – 有采购法律，但其他文件并不齐全，或文件之间存在不一致之处。 1 – 有采购法律，但配套法规、标准招标文件或操作指南有限。 0 – 未制定公共采购法律。
1.2 法律框架是否将公开竞争性招标作为默认的采购方式，并明确何时可以使用其他竞争性较弱的方式？	3 – 法律框架符合以下所有条件： (a)在适当层级明确规定允许的采购方式以及使用每种方式的相关条件，包括负责官员的审批要求。 (b)竞争性采购是默认的公共采购方式。 (c)禁止通过分包合同来限制竞争的做法。 (d)制定适当的、符合国际标准的国际竞争性招标标准。 2 – 法律框架满足 (a) 和 (b) 的条件以及剩余的条件之一。 1 – 法律框架只满足 (a) 和 (b) 的条件。 0 – 法律框架基本上未能满足 (a) 至 (d) 中的任何三项条件。
1.3 法律框架是否支持非歧视性参与（即所有符合条件的投标人均可参与，并且如果需要登记，该要求亦不构成参与投标的障碍）及透明的招标程序（包括广告、招标文件、投标评审、投诉机制）？	3 – 法律框架支持非歧视性参与以及符合国际良好实践的招标程序，包括向公众广告商业机会，为投标人预留足够的时间来获取文件和回应广告，以及制定有效的投诉机制。 2 – 法律框架总体上支持非歧视性参与，且招标程序通常是透明的，但也存在一些缺陷（例如缺乏投诉机制，存在一些参与障碍等）。 1 – 法律框架总体上支持非歧视性参与，但存在限制参与的缺陷。 0 – 法律框架未制定非歧视性参与的规定，且招标程序的透明度不足。
1.4 投标人和咨询公司的国籍及/或货物、工程和服务的原产地是否存在限制或优惠？	3 – 无国籍限制或国内优惠计划。 2 – 无国籍限制，但有国内优惠计划。 1 – 国籍限制有限（即明确规定的例外情况），和/或国内优惠计划具有不合理的高利率。 0 – 采购仅限于国内公司或个人和/或货物、工程和服务的原产地。

接下页

表A4.2 (续)

指标/问题	评分指南
1.5 法律和监管框架是否允许使用电子采购系统?	<p>3 – 国家公共采购法要求所有政府机构使用电子采购; 相关法律规定了电子采购的实施规则, 电子和纸质招标文件具有同等效力。</p> <p>2 – 国家公共采购法要求在国家层级使用电子采购, 但电子采购实施规则尚未完成, 电子和纸质招标文件可能具有同等效力, 也可能不具有同等效力。</p> <p>1 – 国家公共采购法不要求使用电子采购, 但主要政府机构使用电子采购; 相关法律并未规定电子采购的实施规则。</p> <p>0 – 国家公共采购法不要求使用电子采购; 政府机构均不使用电子采购。</p>
2. 体制框架和管理能力	
2.1 采购周期是否需要与年度预算周期挂钩 (即采购活动是否只能在按时拨付预算后方可开始)?	<p>3 – 采购周期与年度预算周期密切挂钩, 必要时可提供预购经费。</p> <p>2 – 在适当拨付预算前, 可开始进行采购活动, 但不包括合同授予。</p> <p>1 – 法律规定了采购和预算周期, 但两个周期之间并未密切挂钩 (即使未适当拨付预算, 采购活动也可以开始和结束)。</p> <p>0 – 法律未规定明确的采购和预算周期。</p>
2.2 系统是否通过适当的规划来提高效率?	<p>3 – 法律规定需定期进行计划编制工作, 首先编制多年期业务计划, 然后编制相关支出的年度采购计划, 最后制定年度预算。</p> <p>2 – 法律规定了独立于预算拨款的多年期业务计划和年度采购计划, 但此类计划至少需要反映未来的预算估计数。</p> <p>1 – 需要制定年度采购计划, 但法律不要求编制多年期或年度业务计划。</p> <p>0 – 法律不要求制定采购计划。</p>
2.3 采购系统是否具有监督或监管机构?	<p>3 – 有监管机构, 或相关职能已明确分配给政府内的单位, 法律框架中对此有明确规定; 监管机构在政府中处于适当级别, 法律或监管框架为融资提供保障。</p> <p>2 – 有监管机构, 或相关职能已分配给政府内的单位, 但法律或监管框架并未对此作出规定; 和/或机构处于适当级别, 但融资取决于行政决定, 可以轻易改变。</p>

接下页

表A4.2 (续)

指标/问题	评分指南
	1 – 只有监管机构的部分职责得到分配，或者机构所处的级别太低，或者融资不足以适当履行其职责。 0 – 无监管机构，或监管机构级别太低，无法独立履行其义务。
2.4 是否有全国性的公共采购能力建设或专业化方案？	3 – 有外部认可的专业化方案。 2 – 至少有在全国范围内实施的、由政府资助的培训计划。 1 – 有由政府资助的培训计划，但不足以满足国家需求。 0 – 既无专业化方案，亦无能力建设计划。
2.5 公共采购部门是否设有专门的电子采购小组？	3 – 政府采购机构内设有专门的电子采购部门，负责实施电子采购。 2 – 公共采购部门新设立专门的电子采购小组，但该小组在电子采购的实施方面未发挥积极作用；电子采购职能仍然由特定的政府部门负责。 1 – 公共采购机构内未设立电子采购部门；由临时小组负责采用电子采购的部门的电子采购业务。 0 – 政府内部未设立任何电子采购部门。
2.6 如果采用电子采购系统，是否有开展能力建设和分析其有效性的结构化方法？	3 – 国家电子采购计划包括全面、专业认可的能力建设或培训计划，系统的变更管理计划是国家长期发展计划的一部分。 2 – 国家电子采购计划包括面向政府官员的良好培训计划和若干变革管理。有一定的电子采购实施能力。 1 – 无正式的电子采购培训计划，但会为实施电子采购的政府官员进行数个小时的培训。 无变更管理。负责实施电子采购的机构的电子采购能力有限。 0 – 既无培训计划，亦无变革管理计划。
3. 采购业务和市场惯例	
3.1 私营部门是否具有竞争力、组织完善且能进入市场？	3 – 私营部门具有竞争性，组织完善（例如有专业协会），能够参与公共采购合同的竞争。 2 – 私营部门运转良好，但大型合同的竞争集中在数量相对较少的公司。 1 – 由于寡头垄断或独占市场，私营部门相对薄弱和/或竞争有限。 0 – 私营部门组织不善，缺乏参与公共采购市场的能力和获得信息的渠道。

表A4.2 (续)

指标/问题	评分指南
3.2 是否有措施来确保招标前成本估算的充分性和准确性, 以及管理合同价格变动?	<p>3 – 有详细的措施和明确的指导方针来检查成本估算和拟议变动的充分性和准确性。</p> <p>2 – 有一定的措施, 但未提供足够的指导。</p> <p>1 – 有检查成本估算和拟议变动的充分性和准确性的要求, 但未提供任何措施 (指标) 或指导。</p> <p>0 – 未制定措施 (指标) 和/或要求。</p>
3.3 私营部门是否能够进入和参与电子采购?	<p>3 – 私营部门可以通过系统查看所有国家公共采购信息和政策并进行交易 (在注册系统中进行电子注册, 在线提交投标文件或建议书, 使用信用卡和其他支付方式, 并通过系统收款); 外国投标人可以参与。服务台提供充分的支持。</p> <p>2 – 私营部门能够通过系统查看大部分国家公共采购信息和政策并进行部分交易 (仅限2-3个功能)。外国投标人无法参与。服务台提供有限的支持。</p> <p>1 – 私营部门只能查看有限的采购信息和政策, 且只能进行人工交易。无服务台支持。</p> <p>0 – 私营部门无法进入和参与电子采购。</p>
3.4 商业银行的惯例做法是否充分支持私营部门的行业运营和采购业务?	<p>3 – 银行分行有足够的权力发放投标保证金、预付款保证金和履约保证金, 不会出现重大延误, 且无需向总行报告。私营部门通常能够不受阻碍地获得银行信贷额度。</p> <p>2 – 一般来说, 只有一些银行或分行能够快速发放此类保证金, 并不受阻碍地向所有竞标公司提供信贷额度。</p> <p>1 – 一般来说, 只有一些银行或分行能够快速发放此类保证金, 并不受阻碍地提供信贷额度, 但必须事先向总行报告, 而且仅限于中大型企业。</p> <p>0 – 任何银行均不可在未经向总行报告的情况下发放保证金和提供信贷额度。小企业根本无法获得信贷额度。</p>
3.5 是否有接收和处理意见、投诉和抗议的机制?	<p>3 – 有独立的审查机构, 且该机构具有明确的权力, 并受合理的程序和时间表的约束。</p> <p>2 – 有独立的审查机构, 但决策和执行机制不明确或繁琐。</p> <p>1 – 有正式的审查机制, 但无独立的审查机构。</p> <p>0 – 无正式的审查机制。</p>

接下页

表A4.2 (续)

指标/问题	评分指南
4. 公共采购系统的诚信和透明度	
4.1 是否有正式的内部控制和审计框架？	3 – 法律对此有明确规定，并有充分的内部控制和审计机制和机构来监督采购职能。 2 – 法律对此有明确规定，并有实施准则，但未建立充分的机制和机构。 1 – 法律对此有明确规定，但未建立实施准则及机制和机构。 0 – 法律未对正式的内部审计和控制制度作出规定。
4.2 有关公共采购的信息是否易于查找、全面且紧密相关？	3 – 有关采购的信息可通过具有广泛流通性和可用性的媒体轻松获取。所提供的信息集中在同一地点，相关且完整。 2 – 信息发布在不易广泛获取或者不便于公众使用的媒体上，或者信息对于一般用户而言难以理解，或者缺乏必要的信息。 1 – 信息难以获取，内容和可用性非常有限。 0 – 无类似的公共信息系统，一般由采购实体负责发布信息。
4.3 投标人和其他利益相关方能否通过电子采购系统轻松获取采购信息？	3 – 私营部门和公民社会能够通过系统获得国家采购信息。 2 – 私营部门和公民社会能够通过系统获得某些国家采购信息。 1 – 私营部门和公民社会能够通过系统获得少量国家采购信息。 0 – 私营部门和公民社会无法通过系统获得国家采购信息。

接下页

表A4.2 (续)

指标/问题	评分指南
4.4 国家是否制定有道德和反腐败措施?	<p>3 – 招标文件对诚信违规行为作出了充分规定；对采购中的诚信违规行为进行了定义；已制定和实施与利益冲突有关的具体措施；对犯有欺诈或腐败罪的人员的责任和后果进行了明确描述；具有充足的执法证据；已采取专项措施以侦查和预防与采购有关的腐败行为。</p> <p>2 – 招标文件通常会对欺诈和腐败作出规定，但缺乏一致性；有关规定对利益冲突进行了界定和强调；对采购中的欺诈或腐败行为未进行具体定义；有一定的执法证据；政府反腐败计划不包括与公共采购有关的专项措施。1 – 极少有招标文件对诚信违规行为作出规定；未制定有管理利益冲突的具体政策、程序或框架；未具体说明公共采购的个人责任和后果；执法证据薄弱；未制定有效整合的反腐败计划。</p> <p>0 – 招标文件通常未对诚信违规行为作出规定；法律或监管框架未对诚信违规行为的处理作出规定；无执法证据；政府未制定与利益冲突有关的反腐败计划或规范。</p>

资料来源：亚洲开发银行。

附录5：国别和部门/机构采购风险评估的 指示性任务大纲

A. 背景

A5.1 [本节应包括国别和部门/机构采购风险评估的背景，为新的国别合作伙伴战略提供支持，或为制定结果导向型贷款业务提供输入，或为更新国别合作伙伴战略提供支持。此外，还应包括初步国别评估的结果。]

B. 评估目的和范围

A5.2 目的：国别和部门/机构采购风险评估旨在（i）识别国别和部门/机构系统和/或实践中可能导致国家和/或亚洲开发银行（亚行）的资源因泄露或效率低下而使用不当的风险；（ii）评估风险的严重程度；以及（iii）制定切实可行的风险管理计划，解决国别和部门/机构的采购风险。

A5.3 范围：审核团队将

- (i) 从法律和监管框架的角度评估国别采购系统（包括电子采购系统）的优缺点；评估体制框架和管理能力；评估采购业务和市场惯例；评估公共采购系统的诚信和透明度，包括国别电子采购系统的成熟度。
- (ii) 从法律和监管框架的角度评估部门/机构采购系统的优缺点；评估体制框架和管理能力；评估采购业务和市场惯例；评估公共采购系统的诚信和透明度。
- (iii) 识别和评估国别和部门/机构层级的采购和市场风险。
- (iv) 提议采用事前和事后审查（抽样）方法。

C. 途径和方法

A5.4 审查内容包括但不限于

- (i) 主要通过使用国别工具与政府对等机构、发展合作伙伴和其他相关利益相关方进行磋商的方式，验证或更新初始国别评估。
- (ii) 根据与政府对等机构、发展合作伙伴和相关利益相关方的访谈，并通过对具体采购交易进行抽样审查，评估部门/机构采购绩效。部门内的每个关键机构都应填写部门/机构工具表，然后计算该部门的平均得分。
- (iii) 编写关于国别和部门/机构采购系统的叙述性说明，包括优缺点的识别。
- (iv) 编写关于市场及其将对预期采购产生的任何风险的叙述性说明。
- (v) 根据风险可能性和风险后果，识别和评估采购风险。
- (vi) 提出缓解或管理风险的策略，以应对已识别的风险。
- (vii) 确定总体国别和部门/机构（如适用）采购风险评级。
- (viii) 汇总国别和部门/机构采购风险评估报告中的评估结果，包括国别电子采购系统的成熟度。
- (ix) *[如适用]*准备国别合作伙伴战略的输入，包括采购风险评估和管理计划。

D. 关键交付成果

- (i) 国别和部门/机构采购风险评估报告。
- (ii) *[如适用]*国别合作伙伴战略的输入。

附录6：部门/机构采购评估工具

A6.1 表A6.1描述了部门/机构采购评估工具。表A6.2描述了该工具的评分指南。

表A6.1：部门/机构评估工具

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/验证或澄清
1. 法律和监管框架		[平均分 1.1–1.5]	
1.1 国家公共采购法律（包括配套法规、标准招标文件和操作手册或指南）是否适用于该部门？	<ul style="list-style-type: none">• 经立法豁免的部门是否受国家公共采购法律的约束？• 即使受国家公共采购法律的约束，该部门是否始终遵循相关法律？• 部门内的机构是否使用政府发布的公共采购手册或指南？• 政府发布的文件是否量身定制以满足部门需求？• 在政府未发布文件的情况下，部门是否制定有自己的标准招标文件或指南？		[评估人应提供叙述性回复，并确定是否需要其他信息或验证。]
1.2 部门的供应市场是否具有足够的竞争力，能够充分实施国家采购法律和/或公开竞争性招标？	<ul style="list-style-type: none">• 竞争性招标是否是该部门的共同特征？• 该部门是否有定期提交响应性投标文件的核心供应商？• 部门通过公开竞争性招标进行的采购占多大百分比？• 公开招标合同平均有多少投标人？		

表A6.1 (续)

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/ 验证或澄清
	<ul style="list-style-type: none"> • 执行机构是否做出足够的努力来吸引投标（例如充分的广告、竞标期）？ • 国内市场是否有可用且优质的供应商、劳动力和/或相关货物和服务？ 		
1.3如果存在针对具体部门的法律框架，该框架是否支持非歧视性参与和透明的招标程序（包括广告、招标文件、投标评审、投诉机制）？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门是否采用非歧视性和透明的招标程序？ • 公开招标合同平均有多少投标人？ 		
1.4部门是否受到过度的监管或政府管控，以致竞争受限或不存在？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门是否适用国内优惠计划？ • 部门是否要求投标人预先登记？ • 部门是否有可接受的国有企业参与规定？ 		
1.5 法律和监管框架是否允许部门/机构使用电子采购系统？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门/机构是否遵守国家采购法律中关于使用电子采购的规则、条例和准则？ • 部门/机构是否认为电子文件和纸质文件具有同等效力？ • 电子采购实施中是否有针对部门/机构的招标或投标程序、合同管理流程和批准上限？ 		

接 下 页

表A6.1 (续)

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/ 验证或澄清
2. 体制框架和管理能力		[平均分 2.1–2.6]	
2.1 部门的采购周期是否需要与年度预算周期挂钩（即采购活动是否只能在按时拨付预算后方可开始）？	<ul style="list-style-type: none">• 部门的采购计划编制是否是预算规划和编制过程的一部分？• 部门的系统和程序或部门的主要机构是否要求在招标之前对资金的可用性进行认证？		
2.2 系统是否通过适当的规划来提高效率？	<ul style="list-style-type: none">• 部门或其机构是否有正式的采购规划程序？		
2.3 部门的采购系统是否具有监督或监管机构？	<ul style="list-style-type: none">• 部门是否属于国家监督或监管机构的职权范围？• 如果不存在国家监督或监管机构，是否有专门针对该部门的采购监督和/或监管机构？		
2.4 是否有公共采购能力建设或专业化方案？	<ul style="list-style-type: none">• 部门的采购相关官员和工作人员接受国家或部门能力建设计划培训或参加任何正式采购培训计划的比例是多少？		
2.5 部门/机构的采购单位是否设有专门的电子采购小组？	<ul style="list-style-type: none">• 部门/机构使用国家电子采购系统还是使用自己的电子采购系统？• 电子采购的战略定位是部门/机构的治理计划还是长期发展计划？• 电子采购在整体部门/机构架构中的定位如何？• 部门/机构是否有足够的IT基础设施来支持电子采购？		

接下页

表A6.1 (续)

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/ 验证或澄清
2.6 如果使用电子采购系统，是否有进行能力建设和分析其有效性的结构化方法？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门/机构实施该系统的电子采购能力如何？ • 机构或电子采购单位是否认识到需要构建知识和培养技能，以适应电子采购下的新工作方式？ 		
3. 采购业务和市场惯例		[平均分 3.1–3.5]	
3.1 私营部门是否具有竞争力、组织完善且能够进入部门市场？	<ul style="list-style-type: none"> • 私营部门是否组织完善且能够进入部门市场？ • 公民社会组织是否认为该部门的公共采购是向市场开放的？ 		
3.2 部门是否制定有措施来确保投标前成本估算的充分性和准确性，以及管理合同价格变动？	<ul style="list-style-type: none"> • 价值小于原始成本估算时，授予合同的百分比是多少？ • 累积影响超过原始合同价格10%的合同变更占多大百分比？ 		
3.3 私营部门是否能够进入并完全参与机构电子采购活动？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门/机构电子采购系统中有哪些正在使用的功能？ • 是否所有表格均可在线获取和访问？ • 投标人使用系统是否需要支付任何费用？ • 电子采购系统与哪些其他政府IT系统相连？ • 外国投标人是否可以参与部门/机构的电子采购系统？ • 通过电子采购系统交易的招投标在部门/机构的招投标总数中占多大百分比？ 		

接下一页

表A6.1 (续)

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/ 验证或澄清
3.4 商业银行的惯例做法是否充分支持私营部门的行业运营和采购业务？	<ul style="list-style-type: none">• 银行是否已授权分行快速发放投标保证金、预付款保证金和履约保证金？• 银行在协助承包商特别是小型承包商获取此类保证金时，是否通常发挥辅助作用？• 银行是否通常为建筑业（尤其是中小型企业）提供必要的信贷额度？		
3.5 部门是否有接收和处理意见、投诉和抗议的机制？	<ul style="list-style-type: none">• 是否有针对该部门的特定程序来接收和处理意见、投诉和抗议？• 部门内的投诉和抗议是否在法律规定的最长期限内处理？• 投标人是否使用了投诉和抗议机制？		
4. 部门公共采购系统的诚信和透明度		[平均分 4.1–4.4]	
4.1 部门是否有正式的内部控制和审计框架？	<ul style="list-style-type: none">• 部门的主要机构是否具有独立的内部审计职能？• 部门的主要机构是否有充分的内部控制机制来监督采购职能？• 部门的主要机构是否定期接受绩效或物有所值审计？• 部门的主要机构是否接受年度财务审计？• 内部或外部审计结果和/或建议是否及时得到落实？		

接下页

表A6.1 (续)

指标	部门/机构问题	得分	必要的说明/ 验证或澄清
4.2 有关部门公共采购的信息是否易于查找、全面且紧密相关?	<ul style="list-style-type: none"> 在易于且免费访问的媒体中发布的招标文件占多大比例? 投标人能否方便、免费获取投标信息? 在易于且免费访问的媒体中公布的合同授予占多大比例? 是否邀请第三方观察员参加公开招标? 		
4.3 投标人和其他利益相关方能否通过电子采购系统轻松获取部门/机构的采购信息?	<ul style="list-style-type: none"> 公民社会如何参与电子采购系统? 私营部门和其他利益相关方之间存在怎样的动态? 投标人和其他利益相关方是否能够监测所有部门/机构的电子采购交易? 		
4.4 部门是否制定有道德和反腐败措施?	<ul style="list-style-type: none"> 是否有针对该部门的特定程序来验证投标人的合理存续、业绩记录、财务能力和完成工作的能力? 是否有针对该部门的特定程序来评估绩效和/或取消违反道德或诚信的投标人、供应商、承包商和咨询顾问的资格? 部门或其机构是否保留已取消资格的供应商、承包商和咨询顾问的登记册? 该部门是否有其特有的诚信原则和指南? 		

e-procurement = 电子采购, IT = 信息技术。

资料来源: 亚洲开发银行。

表A6.2：部门/机构采购评估工具评分指南

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
1. 法律和监管框架		
1.1 国家公共采购法律（包括配套法规、标准招标文件和操作手册或指南）是否适用于该部门？	<ul style="list-style-type: none">• 经立法豁免的部门是否受国家公共采购法律的约束？• 即使受国家公共采购法律的约束，该部门是否始终遵循相关法律？• 部门内的机构是否使用政府发布的公共采购手册或指南？• 政府发布的文件是否量身定制以满足部门需求？• 在政府未发布文件的情况下，部门是否制定有自己的标准招标文件和/或指南？	<p>3 – 部门拥有自己的法规、流程、指南和招标文件，且优于国家公共采购系统。</p> <p>2 – 部门受国家采购法律的约束，并倾向于遵守该法律。部门通常采用国家采购流程、指南和招标文件。</p> <p>1 – 部门受国家采购法律的约束，但往往不遵守该法律。经常偏离国家采购流程、指南和招标文件。</p> <p>0 – 部门不受国家公共采购系统的约束或不遵守系统规定，也未建立自己的规定、程序、准则和招标文件来弥补。</p>
1.2 部门的供应市场是否具有足够的竞争力，能够充分实施国家采购法律和/或公开竞争性招标？	<ul style="list-style-type: none">• 竞争性招标是否是该部门的共同特征？• 该部门是否有定期提交响应性投标文件的核心供应商？• 部门通过公开竞争性招标进行的采购占多大百分比？• 公开招标合同平均有多少投标人？• 执行机构是否做出足够的努力来吸引投标（例如充分的广告、竞标期）？• 国内市场是否有可用且优质的供应商、劳动力和/或相关货物和服务？	<p>3 – 竞争性招标在该部门的使用比在全国的使用更为普遍（按百分比计）。该部门的核心供应商定期提交响应性投标文件。每份合同平均至少有五个投标人。执行机构做出足够的努力来吸引投标。</p> <p>2 – 竞争性招标在该部门的使用与在全国的使用一样普遍。该部门的核心供应商定期提交投标文件，但通常未非响应性投标。每份合同平均至少有三个投标人。执行机构通常做出足够的努力来吸引投标。</p> <p>1 – 竞争性招标在该部门的使用不如在全国的使用普遍。供应商往往提交一次性的响应性投标文件。每份合同平均至少有两个投标人。执行机构未做出足够的努力来吸引投标。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
		0 – 竞争性招标在该部门的使用比在全国的使用少得多。供应商往往提交一次性的非响应性投标文件。每份合同平均少于两个投标人。执行机构极少做出足够的努力来吸引投标。
1.3 如果存在针对具体部门的法律框架，该框架是否支持非歧视性参与和透明的招标程序（包括广告、招标文件、投标评审、投诉机制）？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门是否采用非歧视性和透明的招标程序？ • 公开招标合同平均有多少投标人？ 	<p>3 – 每份合同平均至少有五个投标人。</p> <p>2 – 每份合同平均至少有三个投标人。</p> <p>1 – 每份合同平均至少有两个投标人。</p> <p>0 – 每份合同平均不到两个投标人。</p>
1.4 部门是否受到过度的监管或政府管控，以致竞争受限或不存在？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门是否适用国内优惠计划？ • 部门是否要求投标人预先登记？ • 部门是否有可接受的国有企业参与规定？ 	<p>3 – 未设置关于投标人国籍或货物原产地的限制。无国内优惠计划。严格遵守有效的预先登记程序。对国有企业的参与制定有可接受的规定。</p> <p>2 – 未设置关于投标人国籍和货物原产地的限制；制定有预先登记程序，但未严格遵守；或者有关国有企业参与的规定不完善或不明确。</p> <p>1 – 对投标人国籍设置有一定限制或存在国内优惠计划，预先登记程序有待完善，有关国有企业参与的规定不明确。</p> <p>0 – 对投标人国籍设置有限制，有国内优惠计划，不要求投标人预先登记，未制定任何有关国有企业的具体指导意见。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
1.5 法律和监管框架是否允许部门/机构使用电子采购系统？	<ul style="list-style-type: none">• 部门/机构是否遵守国家采购法律中关于使用电子采购的规则、条例和准则？• 部门/机构是否认为电子文件和纸质文件具有同等效力？• 电子采购实施中是否有针对部门/机构的招标和/或投标程序、合同管理流程和批准上限？	<p>3 – 部门/机构实施与国家采购法律相一致的电子采购规则、条例和准则。</p> <p>2 – 部门/机构的招投标程序和合同管理程序受国家电子采购法律的约束，但在实施过程中因部门/机构不同而有所不同。</p> <p>1 – 部门/机构受国家电子采购法律的约束，但往往不遵守相关法律。部门/机构使用自己的规则和条例。</p> <p>0 – 部门/机构不受国家电子采购系统的约束或不遵守系统规定，也未建立自己的规定、程序和准则。</p>
2. 体制框架和管理能力		
2.1 部门的采购周期是否需要与年度预算周期挂钩（即采购活动是否只能在按时拨付预算后方可开始）？	<ul style="list-style-type: none">• 部门的采购计划编制是否是预算规划和编制过程的一部分？• 部门的系统和程序或部门的主要机构是否要求在招标之前对资金的可用性进行认证？	<p>3 – 采购计划的编制是年度预算流程的一部分，预算的可用性在招标之前进行确认。</p> <p>2 – 预算的可用性在招标之前进行确认，但作为预算编制输入的采购规划有限。</p> <p>1 – 采购计划编制对预算编制有所影响，但无需在招标之前确认预算的可用性。</p> <p>0 – 采购计划编制对预算编制毫无影响，且无需在招标之前确认预算的可用性。</p>
2.2 系统是否通过适当的规划来提高效率？	<ul style="list-style-type: none">• 部门或其主要机构是否有正式的采购规划程序？	<p>3 – 定期进行计划编制工作，首先是编制多年期业务计划，然后编制相关支出的年度采购计划，该计划是年度预算编制流程的一部分。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
		<p>2 – 多年期业务计划和年度采购计划的编制与预算编制无关，但这些计划会根据未来预算估计数进行修订。</p> <p>1 – 编制年度采购计划，但相关计划与多年期业务计划和/或与预算编制无关。</p> <p>0 – 未编制采购计划。</p>
2.3 部门的采购系统是否具有监督或监管机构？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门是否属于国家监督或监管机构的职权范围？ • 如果不存在国家监督或监管机构，是否有专门针对该部门的采购监督和/或监管机构？ 	<p>3 – 有负责机构采购的国家采购监督机构。</p> <p>2 – 无国家监督机构；但有针对该部门的特定机构负责监督和管理部门采购。</p> <p>1 – 有国家监管机构，但其监督和/或监管部门采购的范围和/或能力不明确。</p> <p>0 – 国家或部门层级未设置监督或监管采购的机构。</p>
2.4 是否有公共采购能力建设或专业化方案？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门的采购相关官员和工作人员接受国家或部门能力建设计划培训或参加任何正式采购培训计划的比例是多少？ 	<p>3 – 至少80%的采购人员。</p> <p>2 – 至少60%的采购人员。</p> <p>1 – 至少20%的采购人员。</p> <p>0 – 不到20%的采购人员。</p>
2.5 部门/机构的采购单位是否设有专门的电子采购小组？	<ul style="list-style-type: none"> • 部门/机构使用国家电子采购系统还是使用自己的电子采购系统？ • 电子采购的战略定位是部门/机构的治理计划还是长期发展计划？ • 电子采购在整体部门/机构架构中的定位如何？ • 部门/机构是否有足够的IT基础设施来支持电子采购？ 	<p>3 – 部门/机构有自己的电子采购单位，但有国家监督。电子采购是部门/机构采购计划所确定的一项战略。</p> <p>2 – 部门/机构有自己的电子采购单位，但无国家监督。电子采购活动由针对该部门/机构的特定机构监督。</p> <p>1 – 部门/机构依赖于国家电子采购单位，部门/机构电子采购的角色和职责不明确。</p> <p>0 – 部门/机构未设立专门的小组，也无国家电子采购单位。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
2.6 如果使用电子采购系统，是否有进行能力建设和分析其有效性的结构化方法？	<ul style="list-style-type: none">• 部门/机构实施该系统的电子采购能力如何？• 机构或电子采购单位是否认识到需要构建知识和培养技能，以适应电子采购下的新工作方式？	<p>3 – 至少75%的电子采购人员完成了长达3周的国家电子采购培训。</p> <p>2 – 至少55%的电子采购人员完成了为期一周的电子采购培训计划。</p> <p>1 – 至少25%的电子采购人员完成了为期一天的电子采购培训计划。</p> <p>0 – 多达20%的电子采购人员未接受任何培训。</p>
3. 采购业务和市场惯例		
3.1 私营部门是否具有竞争力、组织完善且能够进入部门市场？	<ul style="list-style-type: none">• 私营部门是否组织完善且能够进入部门市场？• 公民社会组织是否认为该部门的公共采购是向市场开放的？	<p>3 – 私营部门具有竞争力，组织完善，能够参与部门采购合同的竞争。无任何重大制约因素限制私营部门参与部门采购。</p> <p>2 – 有运转良好的私营部门为部门/机构服务，但大型合同的竞争集中在相对较少的公司。</p> <p>有一定的制约因素限制私营部门参与部门采购。</p> <p>1 – 由于寡头垄断或独占，服务于部门/机构的私营部门相对薄弱和/或竞争有限。有多种制约因素限制私营部门参与部门采购。</p> <p>0 – 私营部门组织不善，缺乏参与部门采购市场的能力。有重大制约因素限制私营部门竞争。</p>

接下一页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
3.2 部门是否制定有措施来确保投标前成本估算的充分性和准确性, 以及管理合同价格变动?	<ul style="list-style-type: none"> • 价值小于原始成本估算时, 可授予合同的百分比是多少? • 累积影响超过原始合同价格10%的合同变更占多大百分比? 	<p>3 – 抽样审查75%以上的合同授予。</p> <p>2 – 抽样审查50%–75%的合同授予。</p> <p>1 – 抽样审查20%–50%的合同授予。</p> <p>0 – 抽样审查不到20%的合同授予。</p> <p>3 – 抽样审查不到10%的合同。</p> <p>2 – 抽样审查10%–20%的合同。</p> <p>1 – 抽样审查20%–50%的合同。</p> <p>0 – 抽样审查50%以上的合同。</p>
3.3 私营部门是否能够进入并完全参与部门/机构电子采购活动?	<ul style="list-style-type: none"> • 部门/机构电子采购系统中有哪些正在使用的功能? • 是否所有表格均可在线获取和访问? • 投标人使用系统是否需要支付任何费用? • 电子采购系统与哪些其他政府IT系统相连? • 外国投标人是否可以参与部门/机构的电子采购系统? • 通过电子采购系统交易的招投标在部门/机构的招投标总数中占多大百分比? 	<p>3 – 私营部门通常能够通过电子采购参与竞标; 电子采购系统是端到端的解决方案; 无任何制约因素禁止任何公司访问或使用部门/机构电子采购系统。</p> <p>2 – 私营部门可以使用电子采购系统, 但部门内只有为数不多的公司可以参与投标。</p> <p>该系统的使用仅限于多边开发银行资助的项目。</p> <p>1 – 由于非竞争性因素, 电子采购系统在部门/机构的使用受到限制。</p> <p>0 – 私营部门无法使用电子采购系统; 系统存在重大约束和缺陷, 阻碍对电子采购的积极参与。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
3.4 商业银行的习惯做法是否充分支持私营部门的行业运营和采购业务？	<ul style="list-style-type: none">• 银行是否已授权分行快速发放投标保证金、预付款保证金和履约保证金？• 银行在协助承包商，特别是小型承包商获取此类保证金时，是否通常发挥辅助作用？• 银行是否通常为建筑业（尤其是中小型企业）提供必要的信贷额度？	<p>3 – 银行分行有足够的权力发放投标保证金、预付款保证金和履约保证金，不会出现重大延误，且无需向总行报告。私营部门通常能够不受阻碍地获得银行信贷额度。</p> <p>2 – 一般来说，只有一些银行或分行能够快速发放此类保证金，并不受阻碍地向所有竞标公司提供信贷额度。</p> <p>1 – 一般来说，只有一些银行或分行能够快速发放此类保证金，并不受阻碍地提供信贷额度，但必须事先向总行报告，而且仅限于中大型企业。</p> <p>0 – 任何银行均不可在未经向总行报告的情况下发放保证金和提供信贷额度。小企业根本无法获得信贷额度。</p>
3.5 部门是否有接收和处理意见、投诉和抗议的机制？	<ul style="list-style-type: none">• 是否有针对该部门的特定程序来接收和处理意见、投诉和抗议？• 部门内的投诉和抗议是否在法律规定的最长时限内处理？• 投标人是否使用了投诉和抗议机制？	<p>3 – 投诉审查制度具有明确合理的决策条件和时限，以及明确的执行权限和机制；超过90%的投诉在规定的时限内处理。</p> <p>2 – 有解决投诉的条款和时限，但执行权限不明确；超过75%的投诉在规定的时限内处理。</p> <p>1 – 解决投诉的条款和时限含糊不清；机构未记录处理投诉的时间。</p> <p>0 – 无任何有效或能发挥功能的投诉机制。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
4. 部门公共采购系统的诚信和透明度		
4.1 部门是否有正式的内部控制和审计框架？	<ul style="list-style-type: none"> 部门的主要机构是否具有独立的内部审计职能？ 部门的主要机构是否有充分的内部控制机制来监督采购职能？ 部门的主要机构是否定期接受绩效或物有所值审计？ 部门的主要机构是否接受年度财务审计？ 内部或外部审计结果和/或建议是否及时得到落实？ 	<p>3 – 部门拥有有效的内部控制框架，包括独立的内部审计职能；开展年度财务审计；审计建议在6个月内落实；超过6个月未发现重大未落实的审计结果。</p> <p>2 – 部门具有有效的职责划分；有内部审计职能，但能力薄弱，或者职能独立性不足；开展年度财务审计，及时处理审计结果。</p> <p>1 – 部门具有有效的职责划分，并接受年度审计。无内部审计职能和/或审计结果未及时处理。</p> <p>0 – 内部制度薄弱，无内部审计，外部审计有限，审计结果未及时处理。</p>
4.2 有关部门公共采购的信息是否易于查找、全面且紧密相关？	<ul style="list-style-type: none"> 在易于且免费访问的媒体中发布的招标文件占多大比例？ 投标人能否方便、免费获取投标信息？ 在易于且免费访问的媒体中公布的合同授予占多大比例？ 是否邀请第三方观察员参加公开招标？ 	<p>3 – 公布至少80%的投标文件；公布至少80%的合同授予情况；投标人可以轻松自由地获取投标和合同授予信息；邀请第三方观察员参加公开招标。</p> <p>2 – 公布至少60%的投标文件；公布至少60%的合同授予情况；投标人可以轻松自由地获取投标和/或合同授予信息；第三方观察员可参加公开招标。</p> <p>1 – 公布至少20%的投标文件；公布至少20%的合同授予情况；投标人可以获取一些投标和合同授予信息。</p> <p>0 – 公布不到20%的投标文件；公布不到20%的合同授予情况。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
4.3 投标人和其他利益相关方能否通过电子采购系统轻松获取部门/机构的采购信息？	<ul style="list-style-type: none">• 公民社会如何参与电子采购系统？• 私营部门和其他利益相关方之间存在怎样的动态？• 投标人和其他利益相关方是否能够监测所有部门/机构的电子采购交易？	<p>3 –至少80%的投标文件和合同授予情况在电子采购网站上公布并可随时查阅；来自公民社会组织和其他伙伴团体的第三方观察员能够访问和下载电子采购信息。所有利益相关方的合作关系总体良好；公民社会组织和其他伙伴团体能够使用电子采购系统进行监测。</p> <p>2 –至少55%的投标文件和合同授予情况在电子采购网站上公布并可随时查阅；来自公民社会组织和其他伙伴团体的部分第三方观察员能够访问和下载电子采购信息。部分利益相关方不支持电子采购。</p> <p>部分利益相关方使用电子采购系统来监测过程和结果。</p> <p>1 –至少25%的投标文件和合同授予情况在电子采购网站上公布并可随时查阅。投标人可以访问和下载电子采购信息。少数利益相关方支持电子采购。</p> <p>0 –不到20%的投标文件和合同授予情况在电子采购网站上公布并可随时查阅。投标人无法访问和下载电子采购信息。</p>

接下页

表A6.2 (续)

指标	部门/机构问题	评分指南 ^a
4.4 部门是否制定有道德和反腐败措施?	<ul style="list-style-type: none"> • 是否有针对该部门的特定程序来验证投标人的合理存续、业绩记录、财务能力和完成工作的能力? • 是否有针对该部门的特定程序来评估绩效和/或取消违反道德或诚信的投标人、供应商、承包商和咨询顾问的资格? • 部门或其机构是否保留已取消资格的供应商、承包商和咨询顾问的登记册? • 该部门是否有其特有的诚信原则和指南? 	<p>3 – 部门制定有积极的反腐败或廉政建设计划; 部门建立有取消未能履约和/或违反诚信规定的公司资格的机制; 部门有充分的供应商尽职调查程序; 部门有管理利益冲突的明确政策、程序和/或框架。</p> <p>2 – 部门建立有取消未能履约和/或违反诚信行为的公司资格的机制, 或向国家或部门层级的反腐败机构举报涉嫌违规行为的机制; 部门有充分的供应商尽职调查程序; 对利益冲突的概念作出了定义。</p> <p>1 – 部门有充分的供应商尽职调查程序, 包括必须解决利益冲突。</p> <p>0 – 部门未建立处理诚信违规行为和/或利益冲突的正式制度。</p>

e-procurement = 电子采购, IT = 信息技术。

^a 本指南并不能取代根据国家采购系统的能力对部门/机构的能力做出的专业判断。如果采用本指南以外的考虑因素, 请在工具的“叙述”栏进行说明。

资料来源: 亚洲开发银行。

附录7：国别和部门/机构采购风险评估报告纲要

A. 执行概要

A7.1 [本节应提供国别和部门/机构采购风险评估的总体结果（极高、高、中或低）；总结已确定的缺陷和风险；总结应采取的缓解和/或管理措施。]

B. 综述

A7.2 [本节应表明评估是按照亚洲开发银行（亚行）《指南说明：采购风险框架》开展的，并应说明国别和部门/机构采购风险评估是否用以支持国别合作伙伴战略。此外，本节应说明何时以及如何进行评估，例如“国别和部门/机构采购风险评估是从[日期]到[日期]进行的。准备活动包括审查文件、评估亚行当前的采购经验、与同行访谈以及与利益相关方讨论。”]

C. 国别采购风险评估

1. 概述

A7.3 [本节应从以下方面对国别采购系统进行叙述性描述：

- (i) 法律和监管框架；
- (ii) 体制框架和管理能力；
- (iii) 采购业务和市场惯例；
- (iv) 电子采购系统的绩效（或引入电子采购系统的计划）；及
- (v) 公共采购系统的诚信和透明度（包括电子采购系统的成熟度）。]

2. 优势

A7.4 [本节应说明国别采购系统的优势，包括亚行可能希望依赖的各种要素，例如电子采购。这应以国别采购评估工具（附录4）的结果为依据，确定得分为2或3的领域。]

3. 缺陷

A7.5 [本节应说明国别采购系统的缺陷。这应以国别采购评估工具（附录4）的结果为依据，确定得分为0或1的领域。]

4. 采购风险评估和管理计划

A7.6 [在已识别缺陷的基础上，亚行的信托风险应根据其发生可能性和影响程度来确定和评估，缓解或管理措施也应加以确定。]

D. 部门/机构采购评估

A7.7 [对于接受评估的每个部门/机构，评估应包括以下主题。]

1. 概述

A7.8 [本节应从以下方面对部门/机构的采购做法进行叙述性描述：

- (i) 法律和监管框架（从部门角度来看，这应反映部门机构是否遵循和/或实施国家系统和框架）；
- (ii) 体制框架和管理能力；
- (iii) 采购业务和市场惯例（从部门角度来看，对市场的审查尤为重要，评估应考虑国内系统是否支持国际竞争性招标，国内采购中的外国投标人数量，当地投标人在国际采购招标中的中标比例等；必要时，这可以是市场分析中出现的部门问题的摘要）；
- (iv) 电子采购系统的绩效（或引入电子采购系统的计划）；以及
- (v) 公共采购系统的诚信和透明度（包括电子采购系统的成熟度）。]

2. 优势

A7.9 [本节应说明部门/机构采购做法的优势，包括亚行可能希望依赖的各种要素，例如电子采购。这应以部门/机构采购评估工具（附录6）的结果为基础，确定得分为2或3的领域。]

3. 缺陷

A7.10 [本节应说明部门/机构采购做法的缺陷。这应以部门/机构采购评估工具（附录6）的结果为基础，确定得分为0或1的领域。]

4. 采购风险评估和管理计划

A7.11 [在已识别缺陷的基础上，亚行的信托风险应根据其发生可能性和影响程度来确定和评估，缓解和/或管理措施也应加以确定。]

E. 市场风险评估

A7.12 [对于接受评估的每个部门/机构，评估应包括以下主题。]

1. 概述

A7.13 [在国别和部门/机构采购风险评估阶段，本节应尽可能对相关产品或服务市场以及任何跨领域市场风险进行叙述性描述，包括

- (i) 产品或服务市场；国内供应机会与风险；国外供应机会和风险；
- (ii) 获得融资和保证金的渠道；以及
- (iii) 申请国内优惠；对外国投标人的限制；许可、登记等。]

2. 优势

A7.14 [本节应确定市场的优势，包括表明最适当竞争水平和合同分包的优势。]

3. 缺陷

A7.15 [本节应确定市场的缺陷，说明可能危及项目成功的领域。]

4. 缓解风险的建议

A7.16 [在已识别缺陷的基础上，信托风险应根据其发生可能性和影响程度来确定和评估，缓解和/或管理措施也应加以确定。]

F. 国别（和部门/机构，如适用）事前和事后审查（抽样）方法

A7.17 [审查应建议在国别以及部门/机构（如适用）层级对采购风险进行综合评级；并告知采购评审方法。]

G. 结论

A7.18 [总体结论，包括关于国家采购法律、监管和体制框架是否可用于全部或部分由亚行贷款或赠款或亚行管理的基金所融资项目的意见；对国别采购风险和优先部门/机构的采购风险进行全面评估；以及在亚行业务中应对相关风险所需的风险缓解和/或管理措施的性质。应说明首选的采购方式和广告水平。]

H. 附录

A7.19 [填妥的调查问卷、评分工具、任务大纲等。]

附录8：国别和部门/机构采购风险评估 识别的潜在风险

风险	影响	原因	可能采取的缓解措施
非竞争性招标程序	<ul style="list-style-type: none"> • 真正的投标人不参与 • 采购延迟 • 价格上涨 • 质量降低 • 资产使用寿命缩短 	<p>对采购流程的政治干预和/或其他干预</p> <p>进入障碍</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 加强采购监督（额外的事前审查） • 将采购流程系统地外包给独立的采购代理 • 引进或加强电子采购 • 通过发布国际广告，确保竞争范围最大化 • 对适用的采购系统实施保障措施，以弥补缺陷 • 与政府合作，减少外国公司在该国经营的繁琐手续
国别采购系统不符合国际标准	<p>采购流程</p> <ul style="list-style-type: none"> • 效率低下； • 效果不佳； • 不透明；和/或 • 不公平导致 • 价格上涨； • 质量降低； • 采购延迟；和/或 • 资金分配损失。 	国内采购法律或监管框架的缺陷	<ul style="list-style-type: none"> • 确保适用亚行借款人采购规定和标准招标文件或其他多边开发银行的替代采购安排（视情况而定） • 如果国别系统允许采用公开竞争性招标，则应采取保障措施以弥补不足之处 • 有针对性的能力建设 • 建议协助政府改进法律或监管框架（根据国别合作伙伴战略或特定项目）
采购规划（外包、技术规范、合同策略）和处理不佳	<ul style="list-style-type: none"> • 价格上涨 • 采购不合适的产品或服务 • 采购延迟 • 资金分配损失 • 质量降低 • 资产使用寿命缩短 	缺乏能力	<ul style="list-style-type: none"> • 加强项目准备活动中采购方面的工作 • 在项目 and 合同准备中使用其他咨询顾问 • 将能力建设措施纳入项目 • 建议协助政府建立国家采购培训体系，并与专业机构和大学合作加强教学大纲

接下页

附录8 (续)

风险	影响	原因	可能采取的缓解措施
合同管理 不足	<ul style="list-style-type: none"> • 合同失效 • 价格上涨 • 质量降低 • 效率低下，有损耗 	缺乏能力 腐败行为（串谋、受贿）	<ul style="list-style-type: none"> • 确保将适当的合同管理条款纳入所使用的标准招标文件 • 与执行机构合作，明确指定合同经理的义务和职责 • 将能力建设措施纳入项目 • 确保适用的采购系统纳入了符合亚行政策的有关腐败行为和相关规定 • 通过第三方咨询顾问的附加合同监管，加强监督 • 将能力建设措施纳入项目，重点加强流程的透明度 • 定期审查采购审查安排 • 考虑让公民社会参与监测采购产出
国别/部门 采购机构占 据市场和监 管优势	<ul style="list-style-type: none"> • 串谋 • 受贿 • 竞争减少 • 价格上涨 • 透明度降低 	工业结构	<ul style="list-style-type: none"> • 编制采购计划时，仔细考虑适当的采购方式和采购外包，以加强竞争 • 考虑强制要求公开竞争性招标以外的采购方式需取得事先批准 • 将能力建设措施纳入项目，重点加强流程透明度 • 定期审查采购审查安排 • 考虑让公民社会参与监督采购活动
对采购和开 支实务的监 督有限	<ul style="list-style-type: none"> • 效率低下 • 欺诈行为 • 串谋 	内部和/或外部审计 薄弱	<ul style="list-style-type: none"> • 亚行通过事前审查加强对采购的监督 • 将能力建设措施纳入项目，重点加强流程透明度 • 定期审查采购审查安排

接下页

附录8（续）

风险	影响	原因	可能采取的缓解措施
串谋和/或其他欺诈行为未被发现	<ul style="list-style-type: none">• 亚行面临声誉风险• 真正的投标人不参与• 竞争减少• 价格上涨• 质量降低	无投诉处理机制或投诉处理机制效率低下	<ul style="list-style-type: none">• 亚行通过事前审查或增加外部审计来加强对采购的监督• 将能力建设措施纳入项目，重点加强流程透明度• 定期审查采购审查安排• 与政府合作，引入或改进采购立法或法规中的投诉处理机制
		内部和/或外部审计薄弱	<ul style="list-style-type: none">• 与政府合作，引入或加强反腐败机构• 亚行通过事前审查或增加外部审计来加强对采购的监督• 将能力建设纳入项目，重点加强审计职能

ADB = 亚洲开发银行。

资料来源：亚洲开发银行。

附录9：采购风险评估和管理计划模板

风险描述	风险评估	缓解措施或风险管理计划
[风险]	[评级包括极高、高、中、低]	[对于可由执行机构、实施机构和亚行缓解的风险，指明缓解风险的主要计划措施（回避、降低、转移或接受）、负责机构和实施的时间表。 这些可以反映附录8中指出的风险和响应措施，或者实现量身定制。对于由其他机构（如政府和其他发展机构）缓解的风险，概述主要的缓解措施。]
总体风险	[指明总体风险等级]	

ADB = 亚洲开发银行。

资料来源：亚洲开发银行。

附录10：采购风险分类工具

A10.1 表A10介绍了在全部或部分由亚洲开发银行（亚行）贷款或赠款或由亚行管理的基金所融资项目的概念化阶段对采购风险进行分类的工具。该表与图A10中描述的采购环境风险矩阵配合使用。

图A10：采购环境风险矩阵

国别 部门	低	中	高	极高
极高	中风险		高风险	
高				
中	低风险		中风险	
低				

资料来源：亚洲开发银行。

表A10：项目采购风险分类工具

特点	评估人员意见和结论摘要
根据图A10所示的采购环境风险矩阵，基于国别和部门/机构采购风险评估，该项目的采购环境风险评级是否为“高”？	
项目实施阶段是否有多个（一般超过三个）和/或不同的执行和/或实施机构？这些机构是否缺乏亚行项目实施的经验？	
是否将出现多个合同包和/或复杂、高价值的合同（相比近期国内的捐助机构资助项目）？	

接下页

表A10（续）

特点	评估人员意见和结论摘要
项目是否计划使用创新合同（如公私合作、绩效型、设计-建造、设计-建造-运营等合同）？	
合同是否会分散在三个以上的地理位置？	
由亚行（或其他捐助机构）融资的项目中是否存在重大的合同和/或采购问题？是否公布过执行机构或实施机构方面的违规情况？	
政府或其执行或实施机构是否延长了采购周转时间，发生实施拖延，或因其他原因始终未能满足采购时间框架的要求？	
执行机构或实施机构是否缺乏管理新的或正在进行的采购的能力？ 执行机构或实施机构是否曾在之前的项目中要求亚行提供采购支持？	
该国的相关市场是否具有有可能严重限制合理竞争和/或可能使执行机构或实施机构面临任何禁止行为（例如欺诈、腐败、串谋等）的特征？	
在要求实施电子政府采购的情况下， ^a 执行机构在有效实施电子政府采购方面是否面临任何挑战（例如连接不良、技术、执行机构和投标人的能力、安全性、评估和第三方审计合规、政策或法律框架、使用不足）？	
建议的总体项目分类（“A”或“B”）	

ADB = 亚洲开发银行。

^a如果电子政府采购不是强制性要求，则答案为|“否”。

资料来源：亚洲开发银行。

采购风险框架

采购指南说明

本指南说明介绍了亚行用于在整个采购周期中管理采购风险的采购风险框架。有效的风险管理将不良事件对项目目标的影响降至最低。本指南说明阐述了在采购计划编制和合同实施期间如何识别、评估和管理国别和部门/机构层级的风险，以及如何将相关风险作为输入，帮助识别、评估和管理项目层级的风险。采购风险框架不仅强调风险经识别后必须加以处理和管理，还强调风险管理是一项持续的活动。

关于亚洲开发银行

亚洲开发银行的远景目标是建立没有贫困的亚太地区。亚行的工作旨在帮助其发展中成员体减少贫困，改善人民生活质量。尽管亚太地区发展迅速，但全世界大部分贫困人口仍然集中在该地区。亚行致力于通过包容性经济增长、环境可持续发展和区域一体化来帮助亚太地区减少贫困。

亚行总部设在菲律宾首都马尼拉，现有68个成员，其中49个来自亚太地区。亚行主要通过政策对话、贷款、股本投资、担保、赠款以及技术援助等工具向发展中成员体提供帮助。



亚洲开发银行

6 ADB Avenue, Mandaluyong City 1550
Metro Manila, Philippines (菲律宾马尼拉)
www.adb.org

亚洲开发银行驻中国代表处

北京朝阳区建国门外大街1号
国贸大厦A座17层
邮编: 100004
www.adb.org/prc
cn.adb.org